Posilňovanie finančnej nezávislosti miestnych a regionálnych samospráv

Politická analýza a odporúčania

Rada Európy

Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť

v spolupráci so slovenskou mimovládnou organizáciou MESA10

Autori: Gábor Péteri, expert Rady Európy,
Martin Valentovič, MESA10

Marec 2023

CEGG/PAD(2023)3

Good Governance

mesa10

MINISTRY OF INTERIOR OF THE SLOVAK REPUBLIC

Co-funded by the European Union

EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Co-funded and implemented by the Council of Europe

Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku - II. fáza

Skratky

BVT daň z hodnoty podnikania

BA Bratislava

CEGG Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť

DPPO daň z príjmov právnických osôb

VÚC vyšší územný celok (regionálna samospráva)

SOÚ spoločný obecný úrad

MF Ministerstvo financií

MV Ministerstvo vnútra

NKÚ Najvyšší kontrolný úrad

DPFO daň z príjmov fyzických osôb

SCG verejná správa na úrovni nižšej ako je ústredná štátna správa

SR Slovenská republika

DPH daň z pridanej hodnoty

Poďakovanie

Autori tejto správy získali cenné informácie o miestnych financiách na stretnutiach s pani Naďou Kurilovou, pánom Tomášom Černěnkom (Ministerstvo vnútra), pánom Alexandrom Cirákom (Ministerstvo financií), Michalom Bohunčákom (Najvyšší kontrolný úrad) a zástupcami združení samospráv pánom Ladislavom Adamovičom (ZMOS), pani Jankou Červenákovou (ÚMS), pánom Marekom Vlčejom, pani Barborou Lukáčovou (SK8).

Vysoko si ceníme príspevky pána Daniela Klimovského, pána Jána Marušinca, pána Viktora Nižňanského a pána Rastislava Valentoviča z MESA10.

Tento dokument bol vypracovaný v rámci projektu „Príprava právneho a politického poradenstva týkajúceho sa dobrej správy vecí verejných na Slovensku“ (ref. č.: GA/SK/1/2021) financovaného v rámci spoločného projektu Európskej únie a Rady Európy s názvom „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku – II. fáza“ v spolupráci s Gáborom Péterim, expertom Rady Európy a Martinom Valentovičom, expertom MESA10. Slovenská mimovládna organizácia MESA10 realizovala aktivity prostredníctvom poskytnutia potrebných miestnych odborných znalostí, ako aj logistickej podpory.

Tento dokument bol vypracovaný s finančnou pomocou Európskej únie a Rady Európy. Názory, ktoré sú v ňom vyjadrené, v žiadnom prípade nemožno považovať za názory odrážajúce oficiálne stanovisko Európskej únie ani Rady Európy.

Obsah

Zhrnutie ***5***
Ciele 5
Zásady, podmienky 5
Návrhy 5
Možnosti príjmov podľa územnosprávnych modelov 7
Ciele a východiská ***8***
Možnosti reformy štrukturálnych a miestnych kompetencií 8
Posilnenie miestnych financií: zásady a podmienky ***10***
Vyššia fiškálna autonómia na zvýšenie zodpovednosti 10
Rôznorodé financovanie pre rôzne typy obcí 10
Potreba stimulov v kombinácii s vyrovnaním príjmov 11
Funkcie verejnej správy sú vzájomne prepojené 11
Príjmové politiky na ochranu životného prostredia 12
Preskupenie daňového zaťaženia 12
Riziká oneskorených reforiem fiškálnej decentralizácie 12
Zameranie na autonómiu príjmov ***13***
Štruktúra príjmov samosprávy 13
Získavanie príjmov z vlastných zdrojov 15
Rozdeľovanie príjmov 23
Granty a transfery 30
Vyrovnávanie 34
Bratislava hlavné mesto a Bratislavský kraj 35
Závery a odporúčania ***38***
Zvyšovanie autonómie príjmov 38
Spoločné otázky 38
Možnosti podľa územnosprávnych modelov 40
Odkazy ***44***
Databázy a zdroje informácií ***46***
Prílohy ***47***
Príloha 1. Dobré miestne dane 47
Príloha 2. Typy poplatkov za motorové vozidlá 49
Príloha 3. Miestna daň z podnikania vo vybraných krajinách 50

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Počet a veľkosť obcí 11
Tabuľka 2: Štruktúra príjmov obcí podľa počtu obyvateľov, 2021 14
Tabuľka 3: Daňová právomoc samospráv na úrovni nižšej ako je ústredná štátna správa, 2018 15
Tabuľka 4: Príjmy z miestnej dane z nehnuteľností, 2021 17
Tabuľka 5: Odhadované príjmy z dane z motorových vozidiel 20
Tabuľka 6: Prognóza dane z hodnoty podnikania: 10% príjmov regionálnej samosprávy*/ 22
Tabuľka 7: Kritériá prideľovania podielovej DPFO 23
Tabuľka 8: Príjmy z dane z príjmov fyzických osôb 24
Tabuľka 9: Súhrnné charakteristiky rozdeľovania DPFO 25
Tabuľka 10: Odhadovaný vplyv pridelenia obecnej DPFO na základe pôvodu 28
Tabuľka 11: Dotácie prevedené na výkon štátnych administratívnych služieb 33
Tabuľka 12: Samosprávy v Bratislavskom kraji 36
Tabuľka 13: Príjmy samospráv v Bratislavskom kraji 37
Tabuľka 14: Možnosti financovania podľa územnosprávnych modelov 40

Zoznam grafov

Graf 1: HDP, počet obyvateľov a miestne príjmy podľa krajov: formálna rovnosť založená na počte obyvateľov 11
Graf 2: Hlavné zdroje príjmov samospráv, 2021 14
Graf 3: Zloženie príjmov z vlastných zdrojov obcí 16
Graf 4: Zloženie hlavných daňových príjmov verejnej správy, 2010- 2021 26
Graf 5: Kolísanie hlavných daňových príjmov (ročná zmena, %) 27
Graf 6: Ročná zmena navrhovaného väčšieho fondu podielových daní a DPFO 27
Graf 7: Výdavky obcí podľa služieb, 2021 30
Graf 8: Služby podľa počtu obyvateľov obce, 2021 31
Graf 9: Výdavky VÚC podľa služieb, 2021 31

Zoznam boxov

Box 1: Zdaňovanie majetku obcí 16
Box 2: Finančné vyrovnávanie v rámci miestneho rozpočtu 29

Zoznam máp

Mapa 1: Príjmy z dane z nehnuteľností podľa veľkosti obce (EUR na obyvateľa, 2021) 18

Zhrnutie

Ciele

Táto správa bola vypracovaná na žiadosť slovenskej vlády adresovanú Centru expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť Rady Európy s cieľom pripraviť politické poradenstvo o finančnej nezávislosti miestnych a regionálnych samospráv, ktoré by mohlo zlepšiť aj ich schopnosti finančného riadenia. Zameriava sa na možnosti a metódy zvyšovania príjmov na zlepšenie miestnej fiškálnej autonómie.

Hlavným cieľom správy je podporiť rozvoj politík v kontexte potenciálnej štrukturálnej a územnosprávnej reformy, ktorá by mohla byť navrhnutá podľa príslušných odporúčaní Rady Európy pripravených v rámci projektu. Tieto správy sa zameriavali na niektoré problémy miestneho riadenia verejných financií a vzhľadom na obmedzenia projektu sa nimi tu nebudeme zaoberať. Toto politické poradenstvo špecifikuje mechanizmy financovania pre budúci iteračný proces tvorby politiky.

Zásady, podmienky

Kľúčové zásady v tomto politickom poradenstve vychádzajú z ustanovení Európskej charty miestnej samosprávy o miestnom financovaní, z následných odporúčaní[1] a zo skúseností získaných pri zmierňovaní zmeny klímy a pandémie. Zameriavajú sa na zvýšenie zodpovednosti na miestnej úrovni v záujme efektívnejšieho a účinnejšieho riadenia verejných služieb. Na Slovensku, ktoré má extrémne malú priemernú veľkosť obce, si rôzne typy obcí vyžadujú rôzne modely financovania. V praxi možno len ťažko oddeliť prepojené funkcie štátnej správy a samosprávy ako originálne a prenesené. Reformy daňovej politiky by sa mali zamerať na ochranu životného prostredia a zmierňovanie zmeny klímy a zároveň minimalizovať dodatočné daňové zaťaženie na podporu hospodárskeho rastu a rozvoja. Program reformy fiškálnej decentralizácie by sa mal začať okamžite, aby sa zabránilo stratám príležitostí v roztrieštenom systéme obcí a aby sa predišlo vysokým rizikám opätovnej centralizácie s ďalšími odkladmi pri riešení súčasných problémov miestnej samosprávy.

Návrhy

Obce na Slovensku sú financované vyváženým súborom tradičných vlastných príjmov (20,0 %), podielových daní z príjmov fyzických osôb (36,6 %), grantov a transferov (31,8 %), ktoré sú doplnené príjmami z finančných operácií (11,6 %). Regionálne samosprávy sú financované prevažne z podielových DPFO (47,6 %) a v menšej miere z grantov a transferov (30,7 %). V európskom porovnaní patrí Slovensko do skupiny krajín s nízkymi vlastnými zdrojmi príjmov obcí.

a) Možnosti zvýšenia príjmov z vlastných zdrojov sú tieto:

(i) predpisy o *dani z nehnuteľností*, ktoré umožňujú dostatočnú autonómiu obcí pri určovaní základu dane a stanovovaní sadzby. Príjmy z dane z nehnuteľností možno zvýšiť zvýšením štandardnej sadzby v kombinácii s miestnou autonómiou pri rozhodovaní o daňových úľavách a oslobodeniach od dane, zohľadnením kvality nehnuteľností pri určovaní základu dane, poskytnutím podpory miestnej správe dane z nehnuteľností. Daňovníci s nízkymi príjmami by mali byť chránení mechanizmom kompenzácie príjmov.

(ii) *zavedenie techník zachytávania hodnoty nehnuteľností* s cieľom zdieľať finančné bremeno verejných investícií s miestnymi vlastníkmi nehnuteľností.

[1] Odporúčanie Výboru ministrov členským štátom o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov (CM/Rec(2005)1), Odporúčanie Výboru ministrov členským štátom o financovaní nových kompetencií miestnych orgánov zo strany vyšších orgánov (CM/Rec(2011)11

(iii) *zavedenie dane z motorových vozidiel* ako široko používanej miestnej dane inde v Európe. Pri uvalení priemernej dane na autá na podnikateľské účely (122 EUR za auto) by navrhovaná miestna daň z motorových vozidiel na všetky súkromné autá priniesla príjem vo výške 298 mil. EUR. Navrhuje sa ako príjem obcí, ale v závislosti od rozdelenia zodpovednosti za údržbu ciest môže ísť aj o regionálnu daň.

(iv) *Daň z hodnoty podnikania* vyberaná regionálnymi samosprávami by priamo prepojila miestny hospodársky potenciál s rozpočtom regiónu. Za predpokladu, že z dane z hodnoty podnikania sa financuje 10 % rozpočtu regionálnych samospráv, mohli by regionálne samosprávy týmto novým zdrojom príjmov získať 272 miliónov EUR.

b) Zlepšenia v oblasti rozdelenia príjmov

V súčasnosti je prideľovanie dane z príjmu fyzických osôb založené výlučne na vzorci a rozdeľuje sa väčšinou podľa počtu obyvateľov. Súčasný mechanizmus rozdeľovania DPFO je možné zlepšiť dvoma spôsobmi, a to:

(i) *zahrnutím dodatočných príjmov štátneho rozpočtu do fondu podielových daní.* Spojením relatívne stabilných príjmov z DPH (15 %) a nestálejších príjmov z DPFO (70 %) do spoločného fondu na rozdeľovanie príjmov by sa vytvoril predvídateľný zdroj miestnych príjmov a neznížili by sa príjmy štátneho rozpočtu.

(ii) *spresnením pravidiel rozdelenia príjmov* s cieľom prerozdeliť časť DPFO podľa miesta pôvodu. Táto metóda prideľovania DPFO založená na pôvode môže ďalej zvýšiť miestnu autonómiu, keď sú obecné alebo regionálne samosprávy oprávnené vyberať príplatky k vnútroštátnemu základu dane.

c) Granty a transfery

Najväčšími prenesenými obecnými službami podľa výšky výdavkov sú verejné vzdelávanie (41,5 % obecných rozpočtov) a administratívne služby (všeobecné verejné služby: 22,0%). Okrem prijatých transferov zo štátneho rozpočtu sa na nákladoch na služby podieľajú aj samosprávy zo svojich miestne kontrolovaných príjmov. Legislatívna koncepcia, ktorá sa na Slovensku uplatňuje, spočíva v oddelení originálnych, pridelených obecných služieb od delegovaných, štátnych funkcií. Priradenie vlastných príjmov a vyčlenených transferov na ich financovanie sa však v praxi dá len ťažko realizovať.

Keďže miestne a centrálne funkcie nemožno striktne oddeliť, základom financovania prenesených služieb by mali byť skutočné minulé náklady. Tieto granty a transfery by mali zodpovedať priemerným nákladom na služby obcí podobnej veľkosti a typu. Stimuly na zlepšenie efektívnosti služieb a úspory možno podporiť prostredníctvom grantov založených na výkonnosti ako alternatívnej, doplnkovej metódy.

d) Vyrovnávanie

Väčšie príjmy z vlastných zdrojov a väčšia finančná autonómia budú ďalej diferencovať potenciál miestnych príjmov, čo si vyžiada účinný mechanizmus finančného vyrovnávania. Navrhované možnosti sú tieto:

(i) Obce, ktorých príjmy z DPFO na základe pôvodu (na obyvateľa) sú *nižšie ako minimálna hranica*, dostávajú príspevok od obcí s vyšším základom DPFO. Tento systém vyrovnávania poskytuje granty len do určitej výšky (napr. 90 % priemeru) príjmov z DPFO na obyvateľa.

(ii) *Dvojstupňový systém prideľovania* oprávňuje regionálne samosprávy upraviť národne stanovené pravidlá prideľovania grantov (váhy, koeficienty) podľa miestnych podmienok. Priame zasahovanie regionálnych samospráv do konkrétnych obecných záležitostí by malo byť zakázané.

e) Bratislavský mestský región

Navrhovaný model bratislavského mestského regiónu spája súčasný magistrát mesta Bratislavy a Bratislavský samosprávny kraj do jedného nového metropolitného celku. Zmenili by sa tým vzťahy medzi touto vyššou a nižšou (mestské časti a obec) úrovňou verejnej správy. Navrhované možnosti reformy príjmov prinesú v bratislavskom mestskom regióne významné nové zdroje, čo vyvolá potrebu upraviť postupy rozdeľovania a opätovného prideľovania vnútorných príjmov.

Možnosti príjmov podľa územnosprávnych modelov

Navrhované techniky na zvýšenie finančnej nezávislosti by sa mali prispôsobiť rôznym modelom územnosprávnej reformy, ktoré sú zhrnuté v nasledujúcej tabuľke.

Možnosti financovania podľa územnosprávnych modelov						
Možnosti financovania	*Územnosprávne modely*					
	a) súčasný dvojúrovňový systém samosprávy	*b) medziobecná spolupráca*	*c) zlúčené, veľké obce*	*d) regionálne samosprávy*	*e) bratislavský mestský región*	
					nižšia úroveň	*vyššia úroveň*
(i) zlepšenie zdaňovania nehnuteľností v obciach	x	x	x		x	
(ii) zachytenie hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťou	x	x	x	x	x	x
(iii) daň z motorových vozidiel	x	x	x	x		x
(iv) daň z hodnoty podnikania				x		x
(v) podiel DPFO daňovníkov podľa bydliska		x	x	x	x	x
(vi) vyrovnávanie príjmov na základe DPFO podľa počtu obyvateľov		x	x	x	x	x
(vii) dvojkrokové vyrovnávanie podľa regiónov	x	x	x			

Tieto konkrétne reformy týkajúce sa finančnej nezávislosti miestnych samospráv sú podmienené niekoľkými *spoločnými opatreniami*:

- obmedziť finančný dopad reštrukturalizácie príjmov na podniky alebo jednotlivcov a minimalizovať zvýšenie celkového daňového zaťaženia;
- zaviesť nové modely finančného vyrovnávania na príjmovej strane rozpočtu a povoliť regionálnym samosprávam opätovne prideliť niektoré časti grantov;
- vytvoriť mechanizmy spoločného rozhodovania a vnútorné pravidlá prideľovania príjmov pre nižšie územné celky (okresy, mestské časti) vo veľkých obciach a nižšiu metropolitnú úroveň v kraji hlavného mesta;
- zabezpečiť presnú evidenciu obyvateľstva s trvalými adresami v kombinácii s identifikáciou daňovníkov a vlastníctva súkromných vozidiel na účely riadnej správy daní.

Ciele a východiská

Slovenská vláda požiadala Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť Rady Európy o vypracovanie politického poradenstva o finančnej nezávislosti miestnych a regionálnych samospráv. Cieľom tejto správy je reagovať na túto požiadavku navrhnutím riešení zistených nedostatkov autonómie miestnych príjmov. Zameriava sa na možnosti zvyšovania miestnych príjmov s cieľom posilniť finančnú nezávislosť miestnych a regionálnych samospráv na Slovensku.

Čiastočne sú rozoberané súvisiace aspekty finančného riadenia fiškálnej nezávislosti, ako sú otázky správy príjmov alebo miestnych pôžičiek. Na niektoré ďalšie zložky riadenia verejných financií sa zamerali iné správy CEGG o politickom poradenstve (napr. o prideľovaní miestnych funkcií) (pozri Ionita 2021; Trutkowski, 2022). Posúdenie širších otázok riadenia verejných financií na miestnej úrovni (napr. rozpočtovanie, fiškálna transparentnosť, audit, riadenie organizácií poskytujúcich komunálne služby) by presiahlo rámec tejto analýzy a politického poradenstva.

Analytické správy vypracované v rámci spoločného projektu EÚ a Rady Európy „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku“ už formulovali rôzne možnosti rozvoja a reforiem[2]. Určili sa celkové smery stratégie administratívnej a územnej reformy a načrtli sa niektoré návrhy týkajúce sa miestnych financií. Po diskusiách so všetkými hlavnými miestnymi zainteresovanými stranami je cieľom tejto správy zvýšiť funkčnosť týchto návrhov politík a zároveň posúdiť ich vplyv alebo otestovať ich realizovateľnosť. Formulujú sa aj ďalšie návrhy na reformu miestnych financií.

Konkrétne je hlavným cieľom tohto politického poradenstva navrhnúť také metódy fiškálnej nezávislosti, ktoré podporujú už predstavené stratégie a návrhy štrukturálnych, územnosprávnych reforiem.

Možnosti reformy štrukturálnych a miestnych kompetencií

Bez toho, aby sa uprednostňovali možnosti uvedené vo vyššie uvedených dokumentoch politického poradenstva Rady Európy, by sa v súvislosti s reformami miestneho financovania mali zvážiť tieto základné modely:

1) *Zlepšenie súčasnej štruktúry miestnej samosprávy s nezmenenými funkciami*

Právomoci a funkcie obcí, samosprávnych krajov (tzv. vyšších územných celkov, VÚC) a Bratislavy sa nezmenia. Cieľom možností financovania je zvýšiť účinnosť a spravodlivosť tohto veľmi roztrieštеného dvojúrovňového samosprávneho systému s miernou mierou prenesenia právomocí.

2) *Model založený na spolupráci medzi obcami*

Základom tohto modelu sú rozsiahle spoločné obecné úrady. SOÚ sú zriadené pre mnohé miestne služby a v súčasnosti sa 82 % obcí zúčastňuje aspoň na jednej forme spolupráce[3]. Návrh Nového komunálneho manažmentu (ZMOS, 2021) plánuje stavať na dobrovoľných dohodách o spolupráci.

3) *Vyvíjajú sa rôzne zlúčené modely*

Početné malé obce sa spájajú do väčších, životaschopnejších miestnych subjektov. Navrhované možnosti reformy môžu vytvoriť väčšie obce rôznych veľkostí a foriem prostredníctvom rôznych procesov zlučovania (dobrovoľné, postupné, povinné). Nové obecné štruktúry organizované podľa mestských regiónov by mohli ovplyvniť strednú úroveň správy vytvorením metropolitných zón. Vo väčších

[2] Administratívny a štrukturálny základ súčasných návrhov finančnej reformy predstavujú dve správy o partnerskom hodnotení (Koutalakis, 2021; Trutkowski, 2022), správy o politickom poradenstve a stratégie (Ionita, 2021; Swianiewicz, 2021, Allio, 2022; Orlando, 2022).
[3] Pozri Tomečko, 2021

zlúčených subjektoch by sa mala upraviť aj zostávajúca úloha a právomoci čiastkových obecných subjektov.

4) *Regióny s posilneným samosprávnym charakterom*

Zachovanie súčasných ôsmich vyšších územných celkov, pričom zodpovednosť samosprávnych krajov sa zlepší ďalšou decentralizáciou príjmov.

5) *Bratislavský mestský región*

Navrhnutá bola aj budúcnosť hlavného mesta Bratislavy ako potenciálneho mestského regiónu. Navrhovaný mestský úrad pre metropolitnú spoluprácu sa plánuje zlúčením dvoch územných celkov vyššej úrovne (mesto a samosprávny kraj).

Týchto päť hlavných modelov si vyžaduje špecifické miestne mechanizmy financovania. Sú to rozhodujúce podmienky pre úspešné administratívno-štrukturálne zmeny, preto by sa mali *plánovať v koordinácii s územnými reformami* a prerozdelením funkcií verejnej správy.

Nižšie budú rozpracované tieto konkrétne reformy miestneho financovania na posilnenie miestnej autonómie:

1. možnosť vyberania nových daní a zabezpečenie väčšej autonómie pri zvyšovaní príjmov z vlastných zdrojov;
2. vytvorenie širšej vlastnej príjmovej základne a nového typu deľby daní v rámci zlúčeného modelu a pre samosprávne kraje;
3. zlepšenie mechanizmov finančného vyrovnávania na strane príjmov rozpočtu, ako aj na strane výdavkov;
4. vypracovanie osobitných mechanizmov financovania v budúcom regióne hlavného mesta.

Posilnenie miestnych financií: zásady a podmienky

Na základe ustanovení Európskej charty miestnej samosprávy o miestnych financiách, následných odporúčaní Rady Európy[4], a skúseností zo zmierňovania klimatických zmien a pandémie by mali byť v centre pozornosti nových politík na posilnenie finančnej nezávislosti miestnych samospráv na Slovensku tieto kľúčové zásady:

Vyššia fiškálna autonómia na zvýšenie zodpovednosti

Fiškálna autonómia miestnych samospráv vedie k *väčšej zodpovednosti* miestnych rozhodovacích orgánov *za účinnejšie a efektívnejšie poskytovanie verejných služieb*. Finančná nezávislosť miestnej samosprávy je posilnená vyššími príjmami z vlastných zdrojov, väčšou autonómiou pri stanovovaní týchto príjmov a väčšou voľnosťou pri rozhodovaní o podielových a transferovaných príjmoch štátneho rozpočtu. Mala by byť sprevádzaná novými formami administratívnej zodpovednosti (napr. voči ministerstvám) a posilnenými mechanizmami sociálnej zodpovednosti v oblasti začlenenia, účasti občanov a posilnenia ich postavenia.

Rôznorodé financovanie pre rôzne typy obcí

Systém miestnej samosprávy na Slovensku je veľmi roztrieštený: 38 % obcí má menej ako 500 obyvateľov. (Tabuľka 1[5]) Napriek veľkému počtu malých obcí však počet obyvateľov postihnutých roztrieštenýmsystémom nie je významný. V týchto 1 116 malých obciach (s menej ako 500 obyvateľmi) s priemerným ročným rozpočtom 206 tisíc EUR žije len 5 % obyvateľov. Daňová váha týchto malých obcí je ešte nižšia, pretože sa tu získavajú menej ako 4 % všetkých obecných príjmov.

Preto sa v súlade s princípom subsidiarity môžu modely financovania extrémne malých obcí líšiť od modelu prideľovania zdrojov pre väčšie mestá a Bratislavu. *Kraje* ako prostredné samosprávy sú bližšie k problémom týchto malých obcí, preto by mali mať väčšiu úlohu pri finančnom vyrovnávaní.

[4] Okrem kľúčových noriem Rady Európy o miestnych financiách (napr. *CM/Rec(2005)1 - Odporúčanie o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov (CM/Rec(2005)1), Odporúčanie CM/Rec(2011)11Výboru ministrov členským štátom o financovaní nových kompetencií miestnych orgánov zo strany vyšších orgánov*) existuje niekoľko ďalších noriem o miestnych financiách, ktoré špecifikujú fiškálne podmienky dobrej demokratickej správy vecí verejných. Špecifikujú ich rozsiahle správy a dokumenty o fiškálnej autonómii, medzivládnych fiškálnych vzťahoch v novej ére viacerých kríz (zmena klímy a pandémia): napr. Boex, *et al*, 2021, Farvaque-Vitkovic – Kopanyi, 2014; správy GOLD UCLG (Global Observatory on Local Democracy and Decentralization); OECD, 2021; Svetové ekonomické fórum, 2022

[5] Pozri zdroje finančných a štatistických údajov medzi odkazmi.

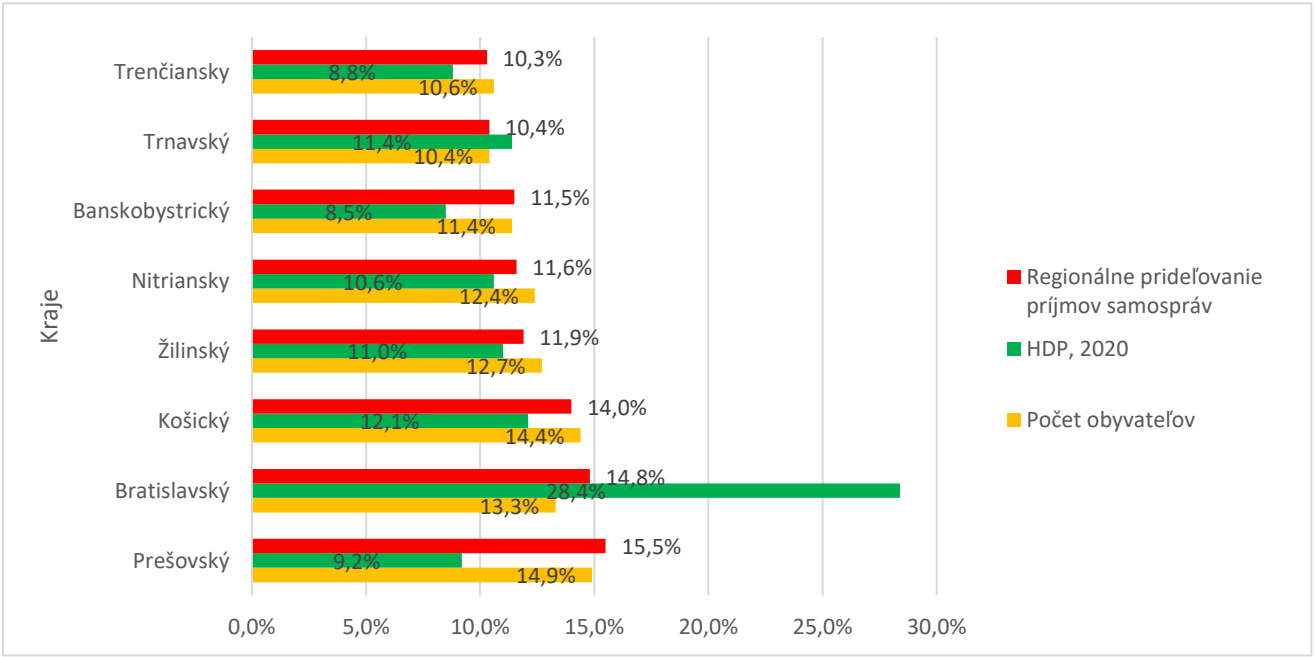
Tabuľka 1: Počet a veľkosť obcí

Skupina podľa počtu obyvateľov	*Počet obcí*	*Priemerný počet obyvateľov obce*	*Priemerný príjem, EUR 1 000*
Hlavné mesto Bratislava	1	475 503	428 106
Bratislava okresy	17	27 971	17 739
Bratislava, spolu	18	26 417	40 537
Košice	1	229 040	252 128
50 000<	7	70 436	85 631
20 000-49 999	35	28 055	27 096
5 000-19 999	102	9 319	10 860
1 000-4 999	890	1 929	2 087
500-999	757	709	665
<500	1 116	264	206
Spolu	**2 926**	**1 941**	**2 129**

Potreba stimulov v kombinácii s vyrovnaním príjmov

Súčasné rozdelenie DPFO na základe vzorca je silným vyrovnávacím mechanizmom, hoci *vytvára len malú finančnú motiváciu* na zvýšenie miestnych príjmov prostredníctvom podpory hospodárskeho rastu. Z nasledujúceho grafu 1 vyplýva, že miestne (obecné spolu s VÚC) príjmy podľa krajov sa riadia najmä počtom obyvateľov a menej ekonomickou silou regiónu. Odklon od tejto formálnej rovnosti vytvorením väčšej miery spoliehania sa na príjmy z vlastných zdrojov si bude vyžadovať *účinnejšie formy vyrovnávania* na strane príjmov rozpočtu.

Graf 1: HDP, počet obyvateľov a miestne príjmy podľa krajov: formálna rovnosť založená na počte obyvateľov



Počas fiškálnych reforiem na miestnej úrovni je však potrebné mať na pamäti, že *jeden finančný nástroj slúži len jednému cieľu.* Nemožno očakávať, že technika výberu príjmov dokáže vyriešiť viaceré a často konkurenčné problémy. Na vytváranie stimulov na získavanie príjmov, na zabezpečenie základných minimálnych služieb a na vyrovnávanie príjmov by sa mali súbežne používať rôzne fiškálne mechanizmy.

Funkcie verejnej správy sú vzájomne prepojené

Prideľovanie finančných *zdrojov by sa malo zosúladiť s funkciami* pridelenými zodpovednej úrovni verejnej správy. Na Slovensku je kľúčovým problémom, že na financovanie prenesených úloh štátnej správy sú potrebné ďalšie vlastné (alebo miestne spravované spoločné) zdroje obcí a regiónov. Ukazuje sa, že striktné oddelenie originálnych (pridelených) a delegovaných miestnych kompetencií je ťažko zvládnuteľné. Sú vzájomne prepojené a aj pridelené funkcie majú vždy celoštátne a miestne prvky. V spoločnom viacúrovňovom systéme riadenia sa preto *finančné zdroje ústrednej štátnej správy a samospráv navzájom dopĺňajú*.

Príjmové politiky na ochranu životného prostredia

Celkové ciele ochrany životného prostredia a zmierňovania zmeny klímy by sa mali zahrnúť aj do reforiem miestnej príjmovej politiky. Samosprávy na úrovni nižšej ako je ústredná štátna správa *zohrávajú dôležitú úlohu pri podpore udržateľnosti*, pretože spravujú hlavné zdroje znečistenia (napr. bytový fond, verejná doprava) a majú účinné nástroje na zmiernenie zmeny klímy (napr. územné plánovanie, stavebné predpisy, postupy nakladania s odpadmi). Medzivládne finančné mechanizmy, ako sú daňové právomoci, správne poplatky a nastavenie užívateľských poplatkov, by sa mali prispôsobiť týmto novým požiadavkám udržateľného rozvoja.

Preskupenie daňového zaťaženia

Prerozdelením daňového zaťaženia medzi vlastníkov primárnych príjmov (občania, podniky) možno dosiahnuť vyrovnanejšiu štruktúru príjmov samosprávy. Samosprávy by mali byť financované z rôznych zdrojov, ktoré zabezpečujú stabilitu a vzostupný trend rozpočtu. V záujme *podpory hospodárskeho rastu a rozvoja by sa však malo minimalizovať* dodatočné daňové zaťaženie spoločností.

Riziká oneskorených reforiem fiškálnej decentralizácie

Decentralizácia je vysoko politický reformný proces, pretože ovplyvňuje mocenské vzťahy, administratívne štruktúry a finančné kompetencie. Ďalšie oneskorené opatrenia týkajúce sa všeobecne známych problémov by však mali počítať so *systémovými rizikami odložených reforiem*. Možnosť „nerobiť nič“ v sektore samospráv nevyužíva možnosti regionálneho rozvoja vo vidieckych častiach Slovenska a môže viesť k náhlym centralizačným opatreniam. V oblasti poskytovania miestnych verejných služieb by sľubovanie zjednodušených riešení zložitých problémov mohlo ľahko získať politickú podporu. Nedosiahnu však očakávané výsledky a môžu viesť k pravdepodobnému zhoršeniu postavenia samospráv.

Zameranie na autonómiu príjmov

Autonómia samosprávy v oblasti fiškálneho a finančného riadenia je podmienená rôznymi faktormi. Na výdavkovej strane rozpočtu vymedzujú miestne funkcie a právomoc na riadenie pridelených služieb, čo *môžu samosprávy robiť*. Široké spektrum činností v oblasti riadenia verejných financií ovplyvňuje manévrovací priestor na miestnej úrovni - teda *spôsob fungovania samospráv*: fiškálne plánovanie, predpisy týkajúce sa účtovníctva a výkazníctva, kontrola organizácií služieb, transparentnosť rozhodovania atď. Autonómia príjmov je preto kľúčovou podmienkou, pretože určuje *prístup k verejným zdrojom* prostredníctvom zdaňovania, prideľovania medzivládnych fiškálnych transferov a stanovením právomocí na získavanie miestnych príjmov.

Táto politická analýza a návrhy reforiem sú zamerané na autonómiu príjmov. V rámci decentralizácie príjmov sa rozoberajú tieto tri hlavné oblasti fiškálnej autonómie:

1. získavanie príjmov z vlastných zdrojov,
2. mechanizmy na rozdelenie príjmov a
3. prideľovanie transferov.

Zhromažďujú sa dôkazy na posúdenie uskutočniteľnosti uvedených možností územnosprávnej reformy z hľadiska financovania. Posúdia sa *viaceré aspekty* navrhovaných príjmov a finančných mechanizmov obecných a regionálnych samospráv: ako ovplyvňujú fiškálnu autonómiu, aké finančné stimuly vytvárajú, aký je ich vplyv na efektívnosť služieb, aká je ich administratívna životaschopnosť a ako ovplyvňujú rovnosť a spravodlivosť pri poskytovaní miestnych služieb.

Predmetom tohto politického poradenstva sú obe úrovne samosprávy, *obce a regionálne samosprávy* ako vyššie územné celky. O Bratislave ako hlavnom meste s vlastnou dvojúrovňovou mestskou správou sa hovorí samostatne.

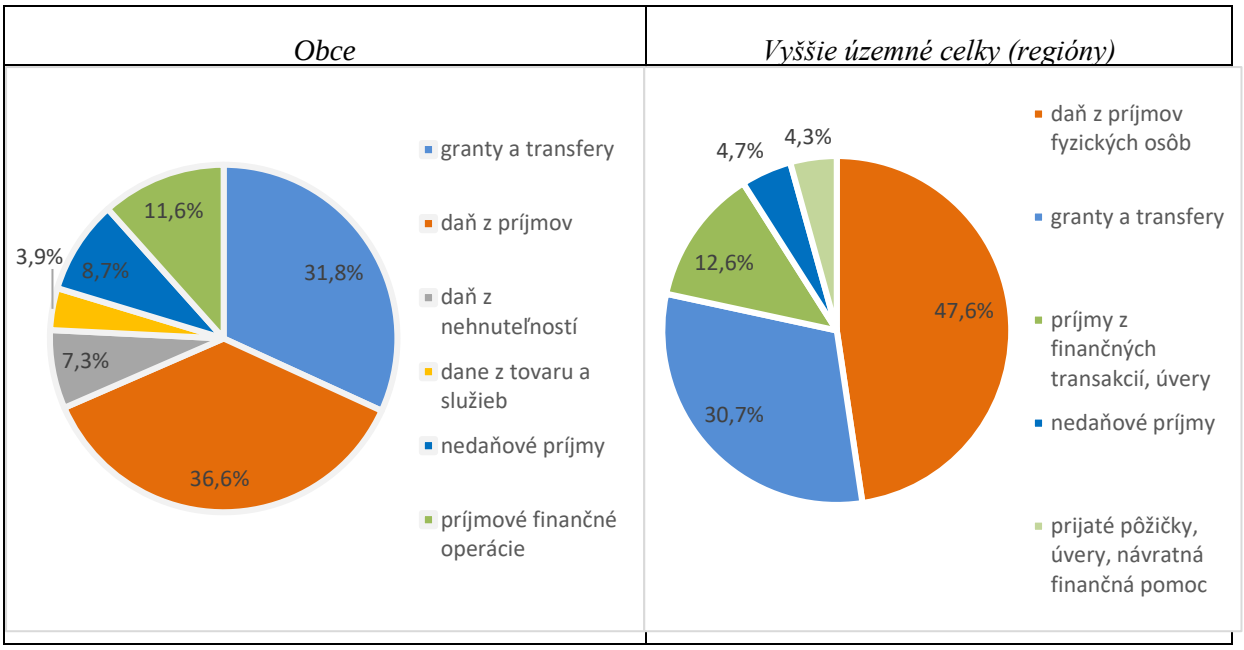
Štruktúra príjmov samosprávy

Hlavnú úlohu pri financovaní povinností samosprávy a verejných služieb majú obce: v priemere 75 % miestnych rozpočtov kontrolujú obce. Podiel VÚC na financovaní miestnych funkcií sa pohybuje od 18 % (Bratislavský kraj) do 28 % (Banskobystrický, Trenčiansky kraj).

Obce sú financované z vyrovnaného súboru príjmov (pozri graf 2). Patria sem: tradičné príjmy z vlastných zdrojov, dane a poplatky (20,0 %) a podielová daň z príjmov fyzických osôb pod miestnou kontrolou (36,6 %), granty a transfery (31,8 %) a príjmy z finančných operácií (11,6 %).

Regionálne samosprávy ako vyššie územné celky sú financované prevažne z podielovej DPFO (47,6 %). Granty a transfery na financovanie prenesených funkcií majú v rozpočtoch VÚC 30,7 % podiel, podobne ako v prípade obcí. Kraje však nemajú žiadne skutočné právomoci na získavanie príjmov z vlastných zdrojov, pretože nevyberajú dane. Nedaňové príjmy (poplatky, nájomné, príjmy z podnikania, predaj majetku atď.) predstavujú menej ako 5 % ich rozpočtu.

Graf 2: Hlavné zdroje príjmov samospráv, 2021



V porovnaní s európskymi krajinami patrí Slovensko do skupiny krajín s *nižšími vlastnými zdrojmi príjmov obcí.* Podľa tejto kategorizácie sa za vlastné zdroje považujú len miestne dane a poplatky, zatiaľ čo podielové dane patria do inej skupiny. Vyššia závislosť od príjmov štátneho rozpočtu je spôsobená významnou úlohou podielovej DPFO pri financovaní oboch úrovní verejnej správy na úrovni nižšej ako je ústredná štátna správa.

Závislosť na príjmoch štátneho rozpočtu (DPFO a transfery) klesá s rastúcim počtom obyvateľov: väčšie obce majú výrazne vyšší podiel príjmov z vlastných zdrojov. (Tabuľka 2) Viac ako štvrtina príjmov miestneho rozpočtu sa v mestách nad 50 tisíc obyvateľov získava z miestnych daní, poplatkov a nedaňových príjmov, zatiaľ čo v obciach do 5 tisíc obyvateľov sa tento pomer znižuje na 16 %. Tieto malé obce s počtom obyvateľov od 500 do 5 000 predstavujú najnižšiu úroveň, na ktorú sú delegované služby štátnej správy: tu sú transfery dekoncentrovaným orgánom ministerstiev najvyššie (nad 33 %).

Vysoko fragmentovaná štruktúra samosprávy sa odráža v rozdieloch v možnostiach získavania príjmov a v zložení miestnych verejných služieb. Tieto *rôzne podmienky určujú možnosti reformy* na zvýšenie miestnej fiškálnej autonómie. Väčšie obce sú podporované vyššími právomocami pri získavaní príjmov z vlastných zdrojov, zatiaľ čo menšie obce potrebujú viac vyrovnávacích prostriedkov v kombinácii so samostatnosťou pri využívaní zdrojov pridelených obciam.

Tabuľka 2: Štruktúra príjmov obcí podľa počtu obyvateľov, 2021

Skupina podľa počtu obyvateľov	*Príjmy z vlastných zdrojov*	*DPFO*	*Granty a transfery*	*Finančné operácie*	*Spolu*
Hlavné mesto BA	26,0%	41,4%	21,0%	11,5%	100,0%
BA okresy	30,1%	28,0%	30,6%	11,3%	100,0%
Bratislava, spolu	27,7%	35,9%	25,0%	11,4%	100,0%
Košice	26,1%	40,0%	22,3%	11,7%	100,0%
50 000<	24,4%	37,8%	22,9%	14,9%	100,0%
20 000-49 999	20,6%	37,8%	29,5%	12,1%	100,0%
5 000-19 999	19,3%	36,4%	32,6%	11,6%	100,0%
1 000-4 999	15,8%	34,7%	39,6%	9,9%	100,0%
500-999	16,7%	37,8%	33,1%	12,4%	100,0%
<500	19,6%	40,2%	26,0%	14,2%	100,0%
Spolu	**20,0%**	**36,6%**	**31,8%**	**11,6%**	**100,0%**

Získavanie príjmov z vlastných zdrojov

Podľa štandardnej kategorizácie príjmov verejnej správy na úrovni nižšej ako je ústredná štátna správa sa za vlastné zdroje považujú len tie, pri ktorých má samospráva právomoc *určiť základ dane, sadzby a úľavy*. To znamená, že podielová DPFO nepatrí do tejto skupiny plne miestne kontrolovaných príjmov napriek tomu, že obce a kraje sú pri jej vynakladaní autonómne.

V porovnaní s inými hospodársky rozvinutými krajinami je na Slovensku *autonómia* všetkých samospráv (obcí a VÚC) *pri získavaní príjmov nízka*. (Tabuľka 3) Priemerný podiel daní miestnych samospráv na celkových daňových príjmoch v OECD je 10,1 % (z porovnania sú vylúčené vlády spolkových krajín, kde je tento pomer oveľa vyšší). Spomedzi krajín Vyšehradskej štvorky Slovensko, podobne ako Česká republika, zaostáva: len 1,8 % daňových príjmov verejnej správy je miestnych. V prípade prenesených príjmov však majú obce vysokú mieru autonómie. Môžu stanoviť sadzby príjmov v rámci limitov (90,0 % všetkých miestnych daní) a majú ďalšiu voľnosť pri stanovovaní daňových úľav (8,9 %).

Tabuľka 3: Daňová právomoc samospráv na úrovni nižšej ako je ústredná štátna správa, 2018

	Daň SCG ako % celkového daňového príjmu	*Miestna voľnosť pri stanovení sadzieb*	*Miestna voľnosť pri stanovení sadzieb, úľav*	*Centrálne sadzby; rozdelenie príjmov; ostatné*	*Spolu*
Poľsko	12,7	25,6	0,0	68,8	100,0
Maďarsko	5,8	96,4	0,1	3,6	100,0
Slovensko	1,8	90,0	8,9	0,1	100,0
Česká republika	1,0	99,9	0,0	0,1	100,0
OECD, miestne priem.	*10,1*	*61,8*	*12,1*	*25,1*	*100,0*

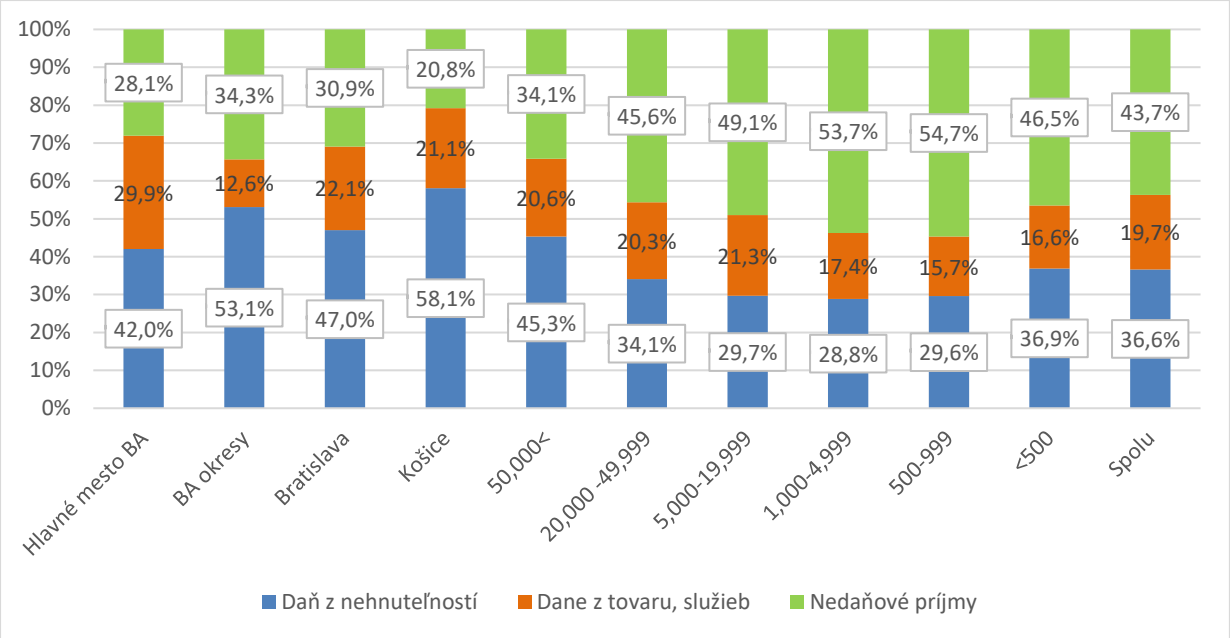
Zdroj: Databáza fiškálnej decentralizácie OECD

Na Slovensku vo vlastných príjmoch obcí dominujú nedaňové príjmy, ktoré tvoria najmä správne poplatky a príjmy z nehnuteľností, ako napríklad nájomné (43,7 % všetkých vlastných príjmov). Významná je aj daň z pozemkov, stavieb a bytov (36,6 %). Zvyšok tvoria ostatné dane z tovarov a služieb (napr. daň za psa, daň z cestovného ruchu, za predajné automaty) (19,7 %).

Význam týchto hlavných typov príjmov z vlastných zdrojov *sa líši v závislosti od veľkosti a typu obcí*. (Graf 3) Veľké mestá s počtom obyvateľov nad 50 tisíc vyberajú viac ako dve tretiny vlastných príjmov z miestnych daní, najmä z dane z nehnuteľností. Menšie mestá a obce s počtom obyvateľov 500-5 000 sa viac spoliehajú na nedaňové príjmy, ktorými sú poplatky za administratívne služby a nájomné.

Táto skupina malých obcí predstavuje viac ako polovicu všetkých obcí v krajine. V tomto prípade sú delegované verejné služby najdôležitejšími miestnymi úlohami. Správne poplatky vyberané za tieto delegované služby sú prísne regulované a sú spojené s poskytnutými službami. Dopĺňajú prijaté transfery, takže tieto nedaňové príjmy ponechávajú obecným zastupiteľstvám pomerne obmedzenú autonómiu.

Graf 3: Zloženie príjmov z vlastných zdrojov obcí



Preto by sa možnosti získavania príjmov mali hľadať v iných druhoch vlastných príjmov alebo zavedením nových príjmov. Slovenské miestne príjmy z vlastných zdrojov je možné zvýšiť výberom väčšieho množstva príjmov z majetku (nehnuteľnosti, motorové vozidlá) a zdanením ďalších primárnych príjmov, teda miestnych podnikov. Návrhy uvedené nižšie vychádzajú zo zásad dobrého miestneho zdaňovania (pozri zhrnutie v prílohe 1).

Daň z nehnuteľností

Zdaňovanie nehnuteľností je na Slovensku pomerne rozvinuté a daň z nehnuteľností je hlavným zdrojom vlastných príjmov obcí. Právna úprava týkajúca sa základu dane z nehnuteľností a daňových sadzieb ponecháva obciam dostatočné právomoci pri tvorbe ich vlastnej príjmovej politiky. Právna úprava o dani z nehnuteľností sa zameriava na tri kategórie majetku: l) pozemky (23% príjmov z daní z nehnuteľností v roku 2021), 2) stavby (69%) a 3) byty (vrátane nebytových priestorov v bytovom dome) (8%). Podrobnosti o právnej úprave dane z nehnuteľností sú zhrnuté v Boxe 1.

Box 1: Zdaňovanie majetku obcí

Daň z pozemkov je založená na hodnote s národne stanovenou sadzbou dane 0,25 %. Obce môžu túto sadzbu dane stanovenú zákonom zvýšiť alebo znížiť a diferencovať sadzby dane pre rôzne lokality a kategórie pozemkov. Existuje päť kategórií dane z pozemkov s týmito maximálnymi sadzbami dane:

a. orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávnaté porasty – maximálne 1,25%;
b. záhrady – maximálne 5-násobok najnižšej sadzby dane z pozemkov v obci;
c. zastavané plochy a nádvoria, ostatné plochy – maximálne 5-násobok najnižšej sadzby dane z pozemkov v obci;
d. lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané
vodné plochy – maximálne 2,5%;
e. stavebné pozemky – maximálne 5-násobok najnižšej sadzby dane z pozemkov v obci. Pozemky spojené so stavbou jadrového zariadenia majú osobitnú maximálnu sadzbu dane z pozemkov 25%.

V každej obci (a niekedy aj v každej časti obce) je priemerná hodnota pozemkov pre *ornú pôdu a trávnaté porasty* administratívne stanovená vnútroštátnymi predpismi. Tieto hodnoty vychádzajú z kategorizácie kvality pôdy a pohybujú sa od 0 (v centrách miest) do 1,1674 EUR/m2 pre ornú pôdu a 0,3014 EUR/m2 pre trávnatú pôdu. Obce sú oprávnené zvýšiť svoje nulové sadzby maximálne do výšky

50 % hodnoty administratívne stanovenej pre okres, v ktorom sa obec nachádza.

Administratívne stanovená hodnota *záhrad, zastavaných plôch a stavebných pozemkov* je

diferencovaná podľa veľkosti obce a administratívneho postavenia. Hodnota nehnuteľností záhrad, zastavaných plôch sa pohybuje od 1,32 EUR/m2 v obciach do 1000 obyvateľov do 5,97 EUR/m2 v Bratislave a stavebných pozemkov od 13,27 EUR/m2 do 59,74 EUR/m2. Hodnota lesných pozemkov, rybníkov a vodných plôch nie je regulovaná, ale stanovuje sa na základe znaleckých posudkov.

Obce nie sú povinné administratívne dodržiavať stanovené hodnoty pozemkov. V obecnom nariadení sa môžu určiť miestne cenové mapy, ktoré môžu stanoviť základ dane, ak proti tomu vlastník nehnuteľnosti nevznesie námietku predložením vlastného znaleckého posudku o hodnote nehnuteľnosti.

Sadzba dane zo stavieb je stanovená na 0,033 EUR/m2 pozemku pod stavbou. Túto sadzbu možno tiež zvýšiť alebo znížiť podľa osobitných pravidiel na základe kategórie stavby a zóny. Zákon stanovuje deväť kategórií stavieb (napr. nekomerčné stavby, ako sú garáže, skleníky, chaty a tiež iné obytné budovy). Maximálna sadzba dane je obmedzená na desaťnásobok minimálnej sadzby dane zo stavieb. Obce sú oprávnené zdaňovať každé poschodie vo viacpodlažných budovách samostatne podľa rovnakých pravidiel. Môžu tiež rozhodnúť o rôznych daňových koeficientoch (s maximálnou hodnotou 10) na neudržiavané stavby s cieľom zabrániť chátraniu alebo nebezpečným, nestabilným stavbám.

Osobitnou kategóriou je **daň za byty** (vrátane nebytových častí v bytových domoch) a sadzba dane je 0,033 EUR/m2. Základ dane sa vypočítava zo zastavanej plochy (m2), ale s príplatkami za nadzemné podlažia. Obce môžu túto daň zvýšiť alebo znížiť aj na základe zón, pričom rešpektujú desaťnásobný rozdiel medzi najnižšou a najvyššou sadzbou dane z bytov.

Pre určité kategórie nehnuteľností sú povolené oslobodenia od dane, ktoré sú pre niektoré povinné, zatiaľ čo pre iné dobrovoľné.

Zdroj: Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

Daň z nehnuteľností predstavuje 7,3 % všetkých príjmov obcí (Tabuľka 4). V menších mestách a obciach je tento podiel nižší ako 5 %, zatiaľ čo vo veľkých mestách je viac ako dvojnásobný, približne 11 % obecných príjmov. Príjem obce z dane z nehnuteľností na obyvateľa je 80 EUR, čo predstavuje len 1 % čistého príjmu[6].

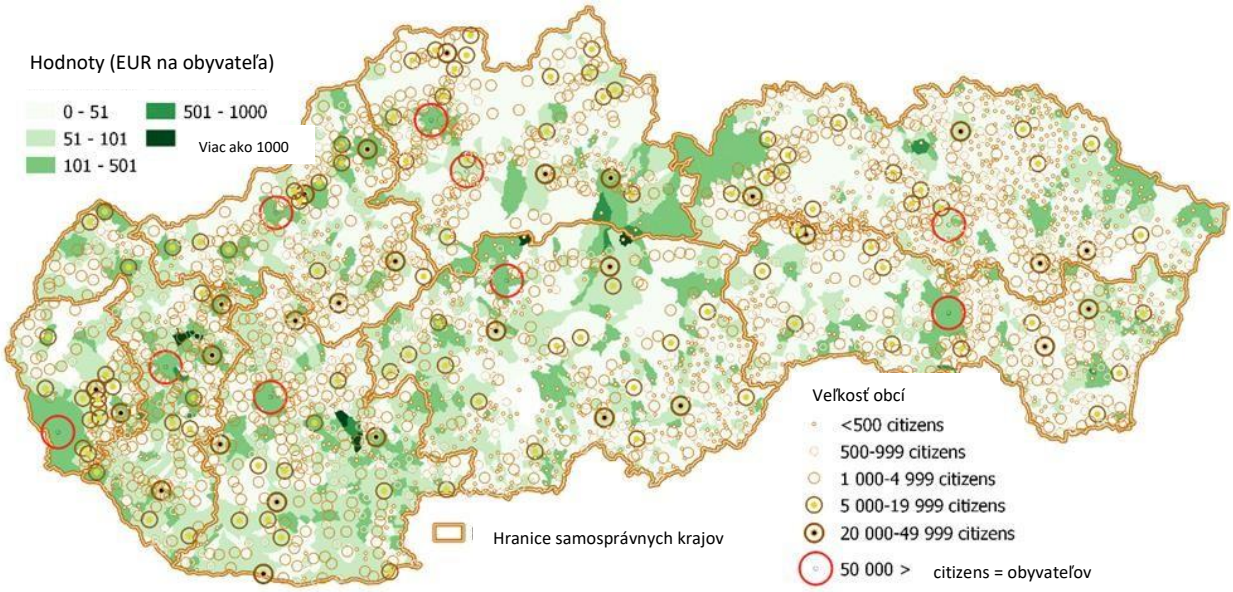
Tabuľka 4: Príjmy z miestnej dane z nehnuteľností, 2021

	Daň z nehnuteľností ako % príjmov obce	*Daň z nehnuteľností na obyvateľa,*
Hlavné mesto BA	10,	98
BA okresy	16,	101
Bratislava	13,	200
Košice	15,	167
50 000<	11,	135
20 000-49 999	7,0	68
5 000-19 999	5,7	67
1 000-4 999	4,6	49
500-999	4,9	46
<500	7,2	56
Spolu	**7,3%**	**80**

Vo využívaní potenciálu dane z nehnuteľností sú veľké rozdiely (Mapa 1). Daňové príjmy piatich obcí presahujú 1 000 EUR na obyvateľa. Majú výnimočné postavenie: tri z nich majú na svojom území jadrovú elektráreň (Pečeňady, Kalná nad Hronom, Jaslovské Bohunice) a dve sú vyhľadávanými lyžiarskymi strediskami v Nízkych Tatrách (Donovaly, Jarabá).

[6] Medián ekvivalentného čistého príjmu, údaje Štatistického úradu, 2021

Mapa 1: Príjmy z dane z nehnuteľností podľa veľkosti obce (EUR na obyvateľa, 2021)



Zdroj: Návrh autorov, s údajmi Ministerstva financií SR a Štatistického úradu SR

Príjmy z miestnych nehnuteľností na obyvateľa bývajú vyššie v *západnej časti Slovenska*. Táto regionálna štruktúra vyplýva z rozdielov v hospodárskom rozvoji a veľkosti obcí, keďže východné a juhovýchodné časti krajiny sú menej rozvinuté a majú ešte rozdrobenejšiu územnú organizáciu. Niektoré z mimoriadne vysokých príjmov z dane z nehnuteľností na obyvateľa sa vyberajú v obľúbených, ale málo obývaných turistických regiónoch alebo národných parkoch. Nehnuteľnosti tu často vlastnia nerezidenti, ktorí sú z politického hľadiska ľahšie zdaniteľní.

Obec by mohla využiť politiku dane z nehnuteľností ako nástroj na podporu miestneho hospodárskeho rozvoja. Napriek tomu údaje ukazujú, že *sociálne ciele* majú v miestnych daňových politikách oveľa vyššiu prioritu. Priemerná sadzba dane z komerčných plôch bola 9,2-krát vyššia ako sadzba dane z bytových jednotiek (ZMOS, 2022). V roku 2020 obce vybrali len 53,7 mil. eur z dane z nehnuteľností zo všetkých obytných budov a bytov s rozlohou 226,7 mil. m2, zatiaľ čo z komerčných budov so zdaniteľnou plochou len 200,5 mil. m2 vybrali len 92,4 mil. eur.

Pri zdaňovaní pozemkov majú obce určitú autonómiu a vysokú flexibilitu tým, že stanovujú nielen sadzby dane, ale aj hodnotu nehnuteľností v miestnom nariadení. Majú právomoc určiť hodnotiace zóny na svojom území, tieto zóny by však nemali byť zamerané na konkrétnych vlastníkov nehnuteľností. Počet jednotiek nehnuteľností v skupine nehnuteľností (zóne) nesmie byť nižší ako 5 % všetkých nehnuteľností. Toto pravidlo je vážnym obmedzením a vytvára prekážku pre používanie iných metód zachytávania hodnoty pôdy (o ktorých sa bude hovoriť neskôr).

Navrhované zmeny

Dane z nehnuteľností by mohli zohrávať väčšiu úlohu pri financovaní obecných rozpočtov. Na lepšie využitie tohto potenciálneho zdroja miestnych príjmov sú potrebné nasledujúce zmeny súčasných daňových predpisov:

a) *zvýšenie štandardnej sadzby.* Vyššie sadzby v kombinácii s lepšími ukazovateľmi hodnoty nehnuteľností robia daň z nehnuteľností progresívnejšou a spravodlivejšou. Zvýšená štandardná sadzba stanovená zákonom - napriek tomu, že ide len o orientačné ciele - spolu s desaťnásobným pomerom maximálneho limitu prinesie obciam vyššie príjmy. Viac daňovníkov bude podliehať dani z nehnuteľností na hornej hranici rozpätia. Je to opodstatnené, pretože vlastníci rovnako veľkých nehnuteľností s kvalitnejším majetkom by mali platiť vyššie dane. Daň z nehnuteľností bude predstavovať nižší podiel na ich príjme, keďže je pravdepodobne vyšší v porovnaní s príjmom vlastníkov menej kvalitných jednotiek. Pravdepodobne tiež využívajú viac komunálnych služieb, takže ich podiel na verejných výdavkoch by mal byť tiež vyšší.

b) *zohľadnenie kvality nehnuteľnosti pri výpočte základu dane z nehnuteľností.* Okrem mestských zón by sa pri určovaní základu dane mali zohľadniť aj ďalšie charakteristiky nehnuteľnosti. Vek budovy, použité materiály, prístup k inžinierskym sieťam a špecifické vybavenie pomôžu

diferencovať daň za plochu tak, aby bola progresívnejšia a následne zvýšila príjmy z miestnych daní.

c) *zabezpečenie miestnej autonómie pri rozhodovaní o daňových úľavách a oslobodeniach od dane.* Zavedenie minimálnej sadzby dane z nehnuteľností by sa malo spojiť s miestnou autonómiou pri rozhodovaní o preferenčnom daňovom režime. V niektorých prípadoch by mali byť vlastníci nehnuteľností odškodnení za environmentálne riziká, ktoré ich môžu postihnúť, napríklad v blízkosti jadrovej elektrárne alebo zariadenia na spracovanie odpadu. Obce môžu tieto straty vyvážiť inými daňami uvalenými na potenciálne znečisťujúce látky.

d) *kompenzácie daňovníkov s nízkymi príjmami.* Miestne rozhodnutia o sadzbe dane z nehnuteľností zvyšujú zaťaženie vlastníkov domov a miestnych podnikov. Stanovenie maximálneho pomeru dane z nehnuteľností v percentách príjmu domácnosti zabráni nadmernému zaťaženiu dôchodcov a menej majetných rodín miestnymi daňami (tento mechanizmus sa nazýva „circuit breaker“). Podobné úľavy by sa mohli použiť pre podniky tak, že by sa ich daň z nehnuteľností odpočítala od dane z príjmov právnických osôb alebo by sa stanovil jej maximálny pomer.

e) *podpora správy v súvislosti s miestnou daňou z nehnuteľností.* Prechod na valorické zdaňovanie nehnuteľností si vyžaduje dodatočné a nové administratívne kapacity na miestnej úrovni. Dokonca aj základné ukazovatele kvality majetku možno špecifikovať len na základe dodatočných informácií získaných v teréne alebo z paralelných registrov a informačných zdrojov. Bude si to vyžadovať väčšiu miestnu daňovú správu a väčšie úsilie o presné stanovenie daňového základu. Samosprávy by mali byť podporované informáciami, vybavením, odbornou prípravou a inými formami rozvoja kapacít. Táto jednorazová počiatočná investícia sa výrazne vráti vo forme vyšších daňových príjmov obcí.

Nové formy zachytenia nárastu hodnoty nehnuteľností

Vyššie príjmy z dane z nehnuteľností a zahrnutie kvality do určovania daňového základu by obciam otvorili nové možnosti zvýšenia zdrojov vlastných príjmov. Existuje niekoľko nástrojov založených na nehnuteľnostiach, ktoré pomáhajú pokryť náklady na budovanie verejnej infraštruktúry. Ich cieľom je zachytiť nárast hodnoty nehnuteľností v dôsledku verejných investícií a zmeny územného plánu. V poslednom čase sa tieto *mechanizmy zachytávania hodnoty pozemkov* častejšie využívajú na financovanie infraštruktúry. Vyberajú časť zvýšenej hodnoty nehnuteľností (pozemkov alebo stavieb) do obecného rozpočtu. (Walters, 2013; Svetové ekonomické fórum, 2022)

Rôzne formy techník zachytávania hodnoty nehnuteľností sú založené na podobnej logike. Obec buduje infraštruktúru alebo realizuje iné verejné investície, pričom sa o finančnú záťaž delí s vlastníkmi nehnuteľností v danej oblasti, ktorí majú z týchto zlepšení najväčší prospech. V rámci tohto systému je nový vodovodný systém, rozšírená sieť osvetlenia alebo systém verejnej dopravy (napr. linka metra) financovaný vopred z rozpočtu obce, ale náklady sú čiastočne pridelené vlastníkom nehnuteľností. Títo obyvatelia, obchodné a výrobné podniky, ktorých sa verejné investície týkajú, prispievajú k výdavkom obce platením vyšších daní z nehnuteľností. V týchto osobitných daňových okrskoch (oblastiach) budú získané výhody úmerné nákladom, ktoré budú účtované daňovníkom. Skutočné platby by sa mohli uskutočniť prostredníctvom príplatkov k dani z nehnuteľností alebo ako dočasné zvýšenie daňových sadzieb.

Obce na Slovensku majú dostatočnú autonómiu finančného riadenia, aby mohli plánovať a realizovať tieto techniky *získavania príjmov z vlastných zdrojov súvisiacich s nehnuteľnosťami*. O daňových zónach sa rozhoduje na miestnej úrovni, čo umožní určiť dotknutých vlastníkov nehnuteľností, ktorí by mali prispievať na verejné investície. Regulačné obmedzenie minimálneho počtu zdanených jednotiek (5 %) by sa malo upraviť. Cieľom tohto ustanovenia bolo zabrániť cielenému selektívnemu zdaňovaniu podnikov. Mechanizmus na zabránenie korupcii alebo vydieraniu jednotlivých vlastníkov nehnuteľností možno zaviesť stanovením absolútneho počtu daňovníkov v určitej zóne (napr. minimálne 50). Správna daňová politika obcí so strategickým cieľom zameraným na dlhodobý rozvoj však nebude nadmerne zaťažovať podniky. Sú relatívne mobilné a v konkurenčnom prostredí sa môžu presťahovať do iných jurisdikcií.

Teoreticky slúži daň z prevodu nehnuteľností na podobné účely, t. j. na generovanie miestnych príjmov na rozvoj infraštruktúry. Spolu s daňou z dedičstva a daňou z darovania však bola na Slovensku zrušená v roku 2005. Napriek jej výhodám sa v tomto politickom poradenstve neodporúča, pretože nezapadá do celkovej vnútroštátnej daňovej politiky, ktorej cieľom je podporovať hospodársky rast a mobilitu pracovnej sily tým, že sa nezdaňujú prevody nehnuteľností.

Daň z motorových vozidiel

V rámci decentralizačnej reformy v roku 2004 sa pôvodná cestná daň zmenila na daň z motorových vozidiel používaných na komerčné účely. Regionálne samosprávy boli oprávnené vyberať túto daň z obehu od majiteľov motorových vozidiel používaných na podnikateľské účely. Základom dane bola hmotnosť vozidla pre úžitkové vozidlá a autobusy a objem motora pre osobné vozidlá. Sadzba dane nebola centrálne regulovaná. Rozdielne sadzby diferencovali regionálne daňové príjmy (Gnap-Konecny, 2015). Neskôr, od roku 2016, boli regióny zbavené dane z motorových vozidiel, čo im spôsobilo stratu tohto zdroja vlastných príjmov, ale boli kompenzované podielovou DPFO.

V roku 2012 došlo k podstatnej zmene vnútroštátnej registračnej dane z motorových vozidiel. Pôvodná paušálna sadzba za registráciu nového vozidla (33 EUR) sa zvýšila v intervale 33 - 3900 EUR v závislosti od rôznych výkonových kategórií motorov, zatiaľ čo elektromobily platia ako ekologickú daň len 33 EUR.

Hlavným argumentom pre presun miestnej dane z motorových vozidiel späť do štátneho rozpočtu bolo, že vybraná suma regionálne nezodpovedá využívaniu cestnej infraštruktúry. Vozidlá sú zvyčajne registrované v regióne, kde sa nachádza sídlo spoločnosti, zatiaľ čo sa používajú inde. Tento administratívny problém sa nevyriešil, namiesto toho sa centralizovala riadna miestna environmentálna daň.

Na Slovensku však narastá *potreba environmentálnych daní*. V pravidelnej správe Európskej komisie sa tiež navrhuje, aby „cestné dane a registračné poplatky za vozidlá lepšie odrážali intenzitu emisií ich zvýšením pre znečisťujúce vozidlá“. (Európska komisia, 2022). Opätovné zavedenie miestnej dane z motorových vozidiel by slúžilo presne týmto cieľom.

Je to široko používaná komunálna daň inde v Európe, pretože daň z osobných aj komerčných vozidiel predstavuje relatívne stabilný miestny daňový základ, príjem je spojený s komunálnymi službami (údržba ciest, ochrana životného prostredia) a jej správa je relatívne lacná. Štátna daňová alebo dopravná správa na Slovensku by mala byť schopná spojiť registráciu vozidla s miestom skutočného pobytu majiteľa.

Zdanenie motorových vozidiel sa v Európe riadi rôznymi modelmi. Vlastníctvo osobného vozidla sa zvyčajne zdaňuje podľa objemu motora (výkonu motora), hmotnosti vozidla, emisií CO2 alebo kombinácie týchto faktorov. Dane z motorových vozidiel sa ďalej rozlišujú podľa druhu paliva a veku osobných vozidiel. Považuje sa za progresívnu daň, pretože ťažšie autá alebo vozidlá s väčším objemom motora zvyčajne vlastnia bohatší obyvatelia. (Príklady daní z vlastníctva automobilov v jednotlivých krajinách sú zhrnuté v prílohe 2.)

Tabuľka 5: Odhadované príjmy z dane z motorových vozidiel

Kraj	*Počet súkromných automobilov*		*Potenciálny príjem, EUR*
	Funkčná oblasť mesta (skutočná)	*Spolu, odhad*	
Bratislava	283 928	283 928*/	34 639 216
Košice	125 742	331 581	40 452 935
Banská Bystrica	40 329	289 549	35 325 035
Nitra	69 895	317 221	38 700 938
Prešov	56 155	364 467	44 465 014
Žilina	58 686	315 490	38 489 839
Trnava	58 237	268 821	32 796 117
Trenčín	45 308	268 928	32 809 199
Spolu	***738 280***	***2 439 986**/***	***297 678 292***
Priemerná daň			122

**/skutočná*
Zdroj: DATAcube

Predpokladaná celková výška dane z motorových vozidiel je 298 miliónov EUR, čo by sa rovnalo *jednej štvrtine súčasných príjmov z vlastných zdrojov obcí*. (Tabuľka 5) Daň z motorových vozidiel by sa mohla prideliť aj regionálnym samosprávam. Rozhodnutie o decentralizácii závisí od toho, ako sa funkcie údržby ciest a dopravy rozdelia medzi dve nižšie úrovne verejnej správy.

Potenciálna daň z motorových vozidiel ako zdroj príjmov obcí na Slovensku bola odhadnutá vynásobením priemernej dane (122 EUR/auto) odhadovaným počtom súkromných automobilov. Tieto odhady vychádzajú z nahláseného počtu automobilov podľa mestských oblastí, celkového počtu automobilov a počtu obyvateľov podľa regiónov. Počet automobilov mimo mestských oblastí bol rozdelený podľa podielu obyvateľstva v danom regióne.

Miestna daň z podnikania

Na Slovensku existuje pomerne *slabá väzba* medzi rozpočtami samospráv a výstupmi podnikov nachádzajúcich sa v obci alebo kraji. Daň z príjmu fyzických osôb ako príjem, ktorý sa rozdeľuje najmä podľa počtu obyvateľov, je nejasne a len nepriamo spojená s miestnym hospodárskym potenciálom. Argument, že prideľovanie DPFO na základe počtu obyvateľov je v súlade s miestnou zamestnanosťou a následne definuje potreby infraštruktúry (napr. v oblasti dopravy), platí len čiastočne. Moderné podniky požadujú od hostiteľských miestnych samospráv, v ktorých sídlia, komplexnejšie služby (napr. čisté životné prostredie, kvalifikovanú pracovnú silu, pulzujúci mestský život, kultúru). Zlepšenie týchto miestnych funkcií si vyžaduje širšiu príjmovú základňu, nielen príjmy rozdelené podľa počtu obyvateľov.

Podniky platia daň z nehnuteľností, ale tá *len čiastočne odráža finančné možnosti daňovníkov* (obrat, zisk). Môže to súvisieť s ekonomickým potenciálom spoločností v tradičných odvetviach, ale služby a high-tech odvetvia, ktoré sú náročnejšie na pracovnú silu, sú poháňané aj inými výrobnými faktormi (pozri napr. rozdiel v hodnote nehnuteľností skladu a softvérového domu). Ak sa zdaňujú len nehnuteľnosti, nie je možné riadne prepojiť uskutočnené platby s prijatými miestnymi službami. Tým sa dane stávajú menej spravodlivými, pretože spoločnosti v rôznej finančnej situácii budú prispievať do miestneho rozpočtu podobnou sumou - založenou na aktívach.

Všetky tieto faktory spôsobujú, že financovanie miestnych rozpočtov na Slovensku je skôr jednostranné. Obecné a regionálne samosprávy sa tu spoliehajú prevažne na príjmy od občanov ako súkromných osôb. Zdaňovanie miestnych podnikov na nižšej ako centrálnej úrovni rozšíri finančný základ prenesených verejných služieb. Vďaka vyrovnanej štruktúre príjmov sú miestne rozpočty stabilnejšie.

Európske modely zdaňovania miestnych podnikov

Európske modely miestnych daní z podnikania sú postavené na dvoch typoch ekonomických ukazovateľov: finančnom výstupe (pridanej hodnote) a majetku zdaňovaného podniku alebo na kombinácii týchto metód. (pozri podrobnosti o diskutovaných prípadoch krajín v prílohe 3).

V *Nemecku* je miestna daň z podnikania (Gewerbesteuer) povinná pre všetky spoločnosti. Je stanovená spolkovou vládou, ale miestne samosprávy sú oprávnené zvýšiť minimálnu sadzbu v rámci stanovenom predpismi na úrovni štátu. Základom dane je príjem právnickej osoby, hoci niektoré náklady sa môžu odpočítať. Platí sa len pri prekročení minimálneho príjmu. Základ dane sa rozdeľuje medzi obce podľa mzdových nákladov.

Vo *Francúzsku* bolo v roku 2010 zavedené nové miestne zdaňovanie podnikov, ktoré doplnilo predchádzajúcu „tax professionnelle“. Okrem zložky dane z nehnuteľností založenej na hodnote prenájmu sa zaviedla aj miestna daň založená na pridanej hodnote podniku. Sadzba dane je progresívna podľa pásiem pridanej hodnoty. Celková suma je obmedzená percentom celkovej pridanej hodnoty spoločnosti. Príjmy z oboch zložiek miestnej dane z podnikania sa delia medzi obce (dostávajú časť založenú na hodnote nehnuteľností) a vyššie územné celky (ktoré využívajú zložku založenú na pridanej hodnote).

Miestne dane z podnikania v Taliansku a Maďarsku sa riadia podobnými princípmi: v oboch prípadoch sa vyrubuje čistý obrat spoločností. V Taliansku sú základné sadzby dane diferencované podľa typu podnikania (finančné inštitúcie platia viac) a miestna samospráva môže tieto sadzby zvýšiť pod celoštátne stanovený limit. V Maďarsku je regulovaná aj maximálna sadzba dane, minimálna sadzba dane z podnikania však nie je stanovená. Tieto miestne dane z podnikania prešli testom Európskeho súdneho dvora, takže sa nepovažujú za miestnu DPH, ktorá je v EÚ zakázaná.

Tieto príklady krajín dokazujú, že miestna daň z podnikania je vhodným zdrojom príjmov samosprávy. Prechodom na širší daňový základ s nižšími sadzbami sa *daň z hodnoty podnikania stáva politicky prijateľnejšou*. (Bird, 2014). Spĺňa väčšinu požiadaviek na dobrú miestnu daň. Miestna daň z podnikania prispieva na širokú škálu miestnych služieb, ktoré následne pomáhajú hospodárskemu rozvoju. Účinok narušenia hospodárskej súťaže v dôsledku dane z hodnoty podnikania je nízky, keďže zaťaženie nepadá na jeden výrobný faktor. Je to stabilnejší príjem ako daň zo zisku. Do obce alebo regiónu priťahuje

spoločnosti s vyššou pridanou hodnotou. Správa daní by mohla byť zdieľaná so štátnym daňovým úradom, čo zníži miestne náklady na výber daní.

Po hospodárskej kríze v rokoch 2008/2009 sa vnútroštátne daňové politiky zvyčajne zameriavali na zníženie daňového zaťaženia a na stimuláciu hospodárskeho rastu. Obmedzenia miestnych daní z podnikania môžu podporiť tieto ciele a nadmernému zdaneniu spoločností sa dá predísť kompenzáciou nižších štátnych daní.

Koncentráciu daňových príjmov možno obmedziť vyberaním dane z podnikania vo väčších jurisdikciách za predpokladu, že bude stále zabezpečená zodpovednosť. Táto vlastnosť miestnej dane z podnikania ju robí *prijateľnejšou ako regionálny zdroj verejnej správy*. Prirodzené geografické rozdiely v umiestnení podnikov sa vyrovnávajú v rámci väčšej územnej jednotky.

V správe Rady Európy o regionálnych samosprávach na Slovensku sa tiež uvádza, že regionálne financie by mali byť prepojené so „*...skutočnou ekonomickou produkciou a spotrebou v regióne. Súčasné kritériá ... vedú k nesúladu medzi finančnými transfermi, skutočnými výdavkami a atraktívnosťou regiónov a obcí pre podniky, pracovníkov a spotrebiteľov*“. (Allio, 2022)

Zavedenie regionálnej dane z hodnoty podnikania na Slovensku

Všetky tieto argumenty si vyžadujú zavedenie miestnej dane z podnikania ako príjmu regionálnej samosprávy. Za predpokladu, že z dane z hodnoty podnikania by sa financovalo 10 % rozpočtu regionálnych samospráv, z tohto nového zdroja príjmov by sa mohlo prideliť 272 miliónov EUR.. Mohol by nahradiť časť podielovej DPFO a otvoriť regiónom nové možnosti získavania príjmov z vlastných zdrojov. Ak sa zníži celkový príjem z DPFO, nemalo by to spôsobiť nové daňové zaťaženie spoločností a iných podnikov.

Určite to však *zmení vzor prideľovania* podielových príjmov regionálnych samospráv. (Tabuľka 6) K dispozícii sú údaje o regionálnom HDP a odmeňovaní zamestnancov, ktoré možno použiť ako ukazovatele potenciálnej pridanej hodnoty podnikov. Tieto dva ukazovatele vykazovali podobné regionálne vzorce, preto sa tu na odhad miestnej BVT použil regionálny HDP.

V porovnaní so súčasným rozdelením príjmov by na dani z hodnoty podnikania mohli získať dva kraje (*Bratislavský a Trenčiansky*). Podiel ostatných krajov na HDP je nižší ako ich populačná váha, pričom najvyššie straty sú v *Banskobystrickom, Prešovskom a Košickom* kraji.

Tabuľka 6: Prognóza dane z hodnoty podnikania: 10% príjmov regionálnej samosprávy*/

Kraje	*podiel HDP*	*BVT odhadnutá podľa podielov regionálneho*	*Odhad BVT ako % príjmu VÚC***/*
Bratislavský	28,4%	77,4	34,8%
Trnavský	11,4%	30,9	13,6%
Trenčiansky	8,8%	24,1	10,2%
Nitriansky	10,6%	28,8	11,6%
Žilinský	11,0%	29,9	11,4%
Banskobystrický	8,5%	23,0	8,7%
Prešovský	9,2%	25,1	7,9%
Košický	12,1%	32,8	11,4%
Spolu	**100,0%**	**272,1**	**13,2%**

**/ celkové príjmy regionálnej samosprávy (vrátane finančných transakcií)*
***/ odhady príjmov VÚC (bez finančných transakcií)*

Tieto údaje ukazujú štruktúru príjmov z regionálnej dane z hodnoty podnikania len na začiatku, v roku jej zavedenia. Ak sa regionálnym samosprávam udelí právomoc získavať príjmy,

vzniknú rôzne daňové politiky s rôznymi daňovými sadzbami a úľavami. Následne sa tieto územné pomery môžu v budúcnosti zmeniť a celková vybraná suma môže byť vyššia.

Ďalším spresnením právnej úpravy dane z hodnoty podnikania sa obmedzí koncentrácia daňových príjmov v obci (kraji), kde sa nachádza sídlo spoločnosti a kde je zaregistrovaná prevádzka. Existujú metódy *prerozdelenia BVT medzi skutočné miesta ekonomických činností* prostredníctvom rozdelenia daňového základu pomocou merateľných ukazovateľov, ako je počet zamestnancov a/alebo hodnota majetku.

Odhadovaný vysoký podiel BVT na rozpočte Bratislavského kraja poukazuje na súčasnú koncentráciu podnikov v hlavnom meste a jeho okolí. Predpokladaná daň z hodnoty podnikania by predstavovala 34,8 % rozpočtových príjmov v regióne okolo Bratislavy. Podľa navrhovaného scenára kraja Bratislava mesto by podiel BVT predstavoval len 6,3 % rozpočtových príjmov novovytvorenej metropolitnej oblasti.

Rozdeľovanie príjmov

Daň z príjmu fyzických osôb je hlavným príjmom obce: predstavuje viac ako jednu tretinu celkových príjmov. Na Slovensku ide o miestny príjem z vlastných zdrojov, hoci nespĺňa kritériá riadneho miestne kontrolovaného príjmu. Mal by sa považovať skôr za podielový príjem, pretože ústredná štátna správa stanovuje základ dane, sadzby a daňové úľavy a SCG nad týmito rozhodujúcimi zložkami štátnej dane nemá kontrolu. To je dôvod, prečo medzinárodné daňové správy a štatistiky nikdy nekategorizujú slovenskú miestnu DPFO ako príjem z vlastných zdrojov.

Súčasné postupy rozdeľovania DPFO

Tabuľka 7: Kritériá prideľovania podielovej DPFO

Obec		*Kraj*	
Rezidenti	23%	Rezidenti	15%
Výška (nadmorská výška)	Počet obyvateľov 57% je prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky	Počet obyvateľov 15-18	15%
Veľkosť z hľadiska počtu obyvateľov	32%	Starší obyvatelia	32%
Žiaci	40%	Obrátená hustota	9%
Starší obyvatelia	5%	Dĺžka ciest	20%
Spolu	***100%***	**Rozloha**	**9%**
		Spolu	***100%***

Po desaťročnom období učenia a nastavovania je v súčasnosti *celková suma* dane z príjmov fyzických osôb prideľovaná samosprávam (v pomere 70:30 medzi obce a kraje). Predtým platilo iné pravidlo rozdelenia príjmov, keďže časť skutočne vybranej DPFO sa ponechávala v štátnom rozpočte. Cieľom tohto opatrenia bolo kompenzovať samosprávam stratu príjmov zo štátnych grantov a náklady na novo delegované služby. Táto centrálne držaná časť DPFO predstavovala 6,2 % v roku 2004 a 12,7 % v roku 2012[7]. V roku 2004 dostali kraje len 23,5 % z celkovej vybranej sumy, zatiaľ čo obce si ponechali 70,3 %. Po hospodárskej kríze, keď sa zvýšil centralizovaný podiel, bol podiel obcí (65,4 %) aj podiel regionálnych samospráv (21,9 %) nižší. Výhoda obcí zanikla v roku 2015, keď sa regionálnym samosprávam musela kompenzovať centralizovaná daň z motorových vozidiel. Skutočnú výšku miestnej DPFO ovplyvňujú štátne daňové predpisy. Nedávne rozhodnutie o daňových bonusoch znížilo plánovanú sumu DPFO pre obce a kraje.

[7] Pozri webové sídlo MF o fiškálnej decentralizácii a prehľad pre jednotlivé krajiny v správe SNG WOFI, 2019

Ukazovatele používané na prideľovanie DPFO sledujú funkcie samosprávy, t. j. sú *úmerné potrebám a nákladom na komunálne služby*. (Tabuľka 7) V prípade obcí je hlavným ukazovateľom počet obyvateľov s trvalým pobytom, žiakov a starších obyvateľov. Podiel regionálnych samospráv je tiež určený predovšetkým počtom obyvateľov, pričom sa zohľadňujú služby potrebné pre dve špecifické vekové skupiny (stredoškolská mládež a staršie obyvateľstvo). Okrem toho sa ako kritériá prideľovania používajú dĺžka ciest, rozloha a hustota obyvateľstva (uprednostňujú sa riedko osídlené regióny).

Okrem toho sú do zložitého vzorca rozdelenia DPFO zapracované aj mestské a regionálne rozdiely v nákladoch na služby. Koeficienty podľa veľkosti obce (vyššie vo väčších obciach) a nadmorskej výšky (priaznivé multiplikátory pre obce nachádzajúce sa vo vyšších nadmorských výškach) sa snažia reagovať na rozdiely v dopyte po službách v mestských centrách a v nákladoch na vykurovanie.

Vzhľadom na vzorec rozdelenia, v ktorom dominuje počet obyvateľov, sa DPFO *rozdeľuje* medzi obce pomerne *rovnomerne*. (Tabuľka 8) V priemere 36,6 % miestnych príjmov je financovaných z DPFO a rozdiely medzi obcami rôznej veľkosti sú minimálne. Rozptyl je 15,2 %, čo je aj v relatívnom vyjadrení málo. Podiel DPFO sa pohybuje od 34,7 % v skupine obcí od 1 do 5 tisíc obyvateľov do maximálnych 40 % v Košiciach.

Tabuľka 8: Príjmy z dane z príjmov fyzických osôb

	Daň z príjmov ako % miestnych príjmov	*Daň z príjmov na obyvateľa*	*Daň z príjmov na obec, 1 000 EUR*
Hlavné mesto	41,4%	373	177 324
BA okresy	28,0%	177	4 964
Bratislava	35,9%	550	14 539
Košice	40,0%	440	100 740
50 000<	37,8%	459	32 359
20 000-49 999	37,8%	365	10 234
5 000-19 999	36,4%	424	3 955
1 000-4 999	34,7%	376	725
500-999	37,8%	354	251
<500	40,2%	314	83
Spolu	**36,6%**	**401**	**779**

Výnos dane z príjmov na obyvateľa (v priemere 401 EUR) kopíruje *mestský sklon*. DPFO na obyvateľa je najvyššia v mestách nad 50 tisíc obyvateľov a najnižšia v malých obciach (314 EUR v obciach do 500 obyvateľov), najmä v dôsledku veľkostných koeficientov vo vzorci[8]. Metóda rozdeľovania dane z príjmov vedie k minimálnym príjmom v skupine najmenších obcí (len 83 tis. EUR na obec). Z tohto trendu spôsobeného urbanizáciou existujú výnimky: mestá s počtom obyvateľov 20 až 50 tisíc majú nižšiu DPFO na obyvateľa a menšie mestá s počtom obyvateľov 5 až 20 tisíc majú z týchto pravidiel prideľovania väčší prospech. Tieto rozdiely sa čiastočne vysvetľujú *vysokým podielom počtu žiakov* (40 %) vo vzorci.

Regionálna diferenciácia príjmov z DPFO na obyvateľa sa čiastočne vysvetľuje aj mestskou štruktúrou a geografiou. Príjmy obcí z DPFO na obyvateľa mimo Bratislavy sú najvyššie v Žilinskom (432 EUR) a Prešovskom kraji (430 EUR). V prevažne rovinatom Nitrianskom kraji (372 EUR) a v Košickom kraji (319 EUR) s množstvom malých obcí sú príjmy z podielovej DPFO nízke.

[8] Koeficient veľkosti z hľadiska počtu obyvateľov je definovaný počtom obyvateľov takto: 0,89 pre 1-1 000 obyvateľov, 0,9 pre (1001-5 000), 0,91 (5 001-10 000), 0,94 (10 001-50 000), 1,13 (50 001-100 000), 1,50 pre Košice mesto, 2,35 pre hlavné mesto Bratislava.

Možnosti zlepšenia rozdeľovania DPFO

Konkrétne pravidlá rozdeľovania a prideľovania DPFO na Slovensku spĺňajú tri zo štyroch kritérií používaných na definovanie riadneho podielového príjmu. (Blöchliger-Petzold, 2009). Po prvé, o príjmy z DPFO sa v plnej miere delia samosprávy, takže *znášajú riziko kolísania daňových príjmov*. Po druhé, využívanie DPFO je nepodmienené, čo znamená, že obce a kraje majú *veľkú autonómiu pri vynakladaní* rozdeľovaných daňových príjmov. Prideľuje sa výlučne podľa vzorca a *pravidlá* rozdelenia dane *sú stanovené zákonom*[9] bez toho, aby sa v priebehu roka menili alebo sa len zriedka upravujú medzi fiškálnymi rokmi. Výsledkom tohto prideľovania na základe vzorca je horizontálne rozdelenie DPFO so silným vyrovnávacím vplyvom. Napokon, nesplnenou podmienkou je, že podielové príjmy *nie sú spojené s DPFO generovanou na území* samosprávy. Absencia tejto časti podielovej dane založenej na pôvode približuje pridelenú DPFO ku grantu.

Celkovo možno konštatovať, že prideľovanie DPFO na Slovensku má niekoľko pozitívnych vlastností, ale aj nevýhod. Súhrnné hodnotenie systému rozdeľovania DPFO pomôže určiť smery budúcich opráv a reforiem. (Tabuľka 9)

Tabuľka 9: Súhrnné charakteristiky rozdeľovania DPFO

Pozitívne, priaznivé	*Negatívne, nevýhodné*
Podielová DPFO je významným miestnym príjmom	Jednotný základ podielových príjmov je nestály, kolíše
Pravidlá rozdeľovania príjmov upravuje zákon	Každoročná zmena daňovej legislatívy znižuje predvídateľnosť miestnych podielových príjmov
Vzorec na prideľovanie zohľadňuje potreby služieb a niektoré nákladové faktory	DPFO je len nepriamo spojená s miestnym bohatstvom, príjmami občanov
Kritériá prideľovania sú objektívne a merateľné	Súvisí najmä s kvantitou miestnych služieb, kvalita sa nezohľadňuje
Vzorec na prideľovanie podporuje najmä formálne vyrovnávanie príjmov	Vzorec na prideľovanie nepodporuje efektívne využívanie miestneho potenciálu DPFO. Vytvára veľmi slabé miestne stimuly na zvýšenie príjmov z DPFO
Komponent založený na počte žiakov stabilizuje sieť škôl, pretože posilňuje existujúcu štruktúru vzdelávania	Komponent prideľovania založený na počte žiakov nevytvára stimuly pre racionalizáciu siete škôl
Vzorec je jednoduchý, pre rozhodovacie orgány je jasný, zrozumiteľný	Presnosť údajov o počte obyvateľov obcí je otázna

Súčasný mechanizmus rozdeľovania DPFO je možné zlepšiť dvoma spôsobmi, a to

- zahrnutím väčšieho množstva štátnych príjmov do fondu podielových daní
- spresnením pravidiel rozdelenia príjmov.

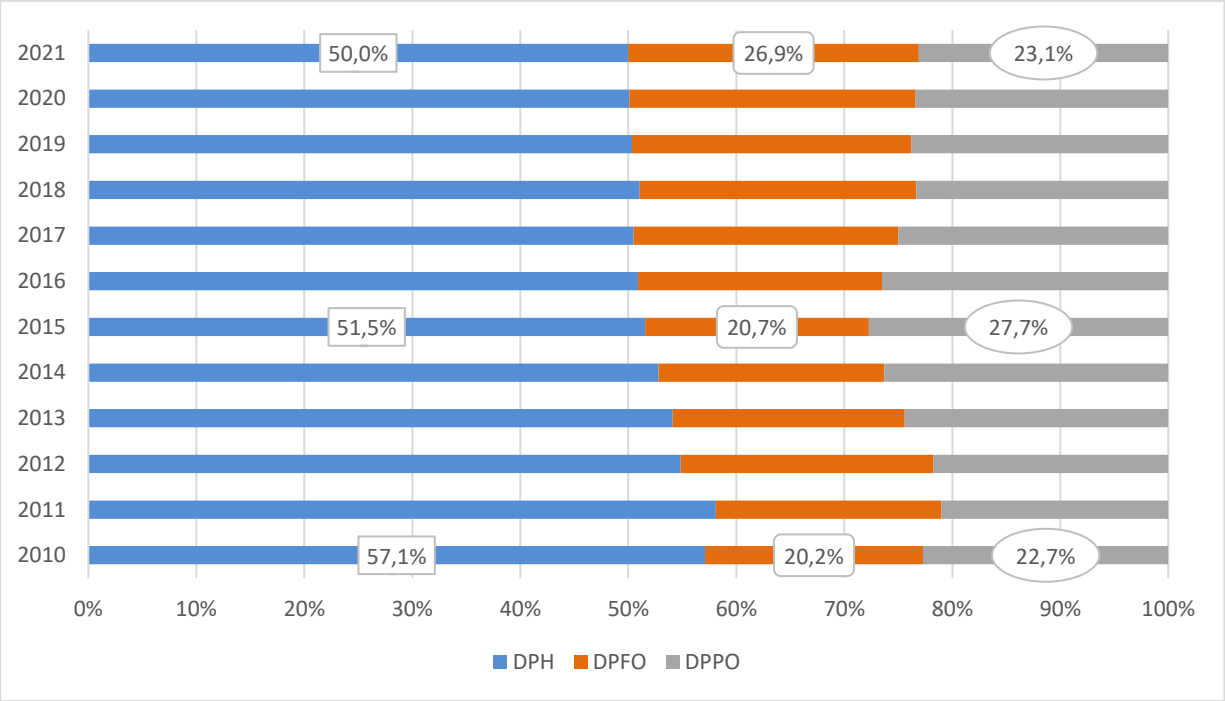
Rozšírenie fondu podielových príjmov

Základom príjmov štátnych rozpočtov sú zvyčajne tri hlavné dane: daň z pridanej hodnoty, daň z príjmov fyzických osôb a daň z príjmov právnických osôb. Na Slovensku predstavujú viac ako tretinu celkových rozpočtových príjmov. Spomedzi týchto troch daní je DPH najväčšou daňou, predstavuje polovicu týchto hlavných daní. Podiel DPFO sa zvyšuje a v súčasnosti dosiahol 27 % z troch uvedených daní. Váha DPPO je 23 %, hoci v polovici desaťročia, v období hospodárskeho oživenia, bola vyššia. (Graf 4)

[9] Zákon upravuje len celkový pomer rozdelenia 70:30, skutočný vzorec rozdelenia DPFO je uvedený v nariadení vlády.

Napriek všetkej kritike, z dlhodobého hľadiska mali *samosprávy zo súčasného nariadenia o rozdelení príjmov na základe DPFO prospech.* Po hospodárskej kríze v rokoch 2008/2009 sa váha DPFO medzi hlavnými daňami zvýšila: z 20,2 % (2010) na 26,9 % v roku 2021. DPFO aj DPPO vykazovali v tomto období výrazné výkyvy.

Graf 4: Zloženie hlavných daňových príjmov verejnej správy, 2010-2021

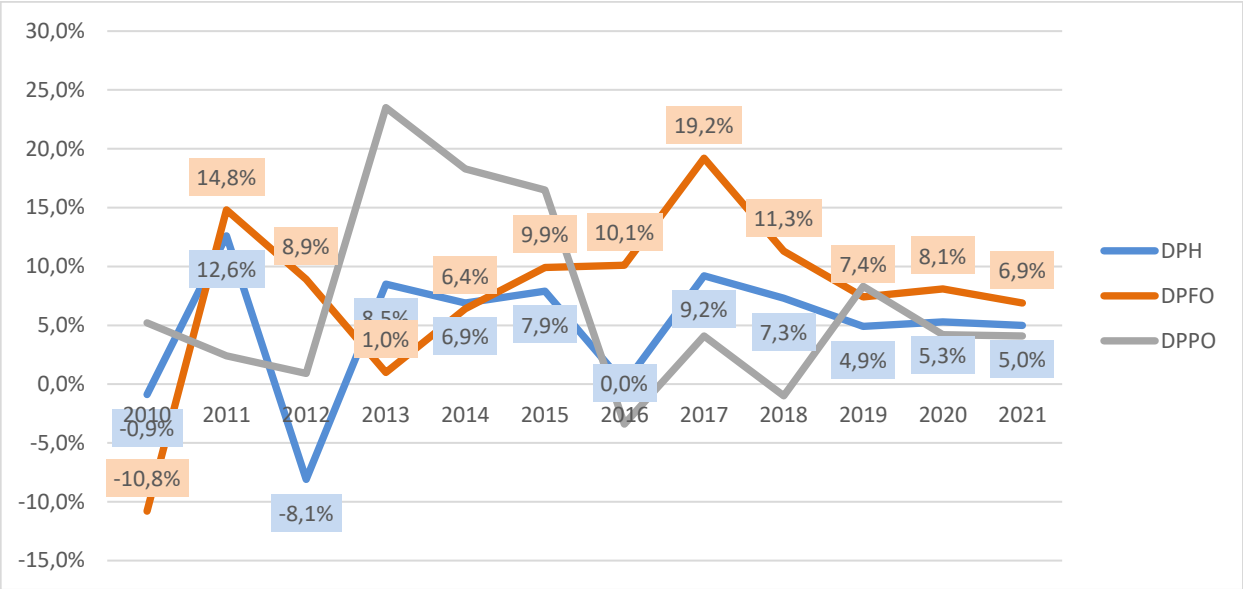


Medziročné *zmeny DPH však boli menej výrazné* a jej odchýlky boli vysoké len v období oživenia po kríze v rokoch 2011 - 2012. (Graf 5) Smer zmien týchto troch hlavných daňových príjmov sa často navzájom neutralizuje: ročný vysoký nárast DPFO sa buď zhoduje s poklesom DPH, alebo s jej nižším rastom. Volatilita dane z príjmov fyzických osôb je spôsobená aj fiktívnou zamestnanosťou a nedostatočne vykázanými príjmami z DPFO (NKÚ, 2022). Dynamika týchto troch daňových príjmov sa stabilizovala až v posledných troch rokoch.

Volatilita vývoja príjmov z DPFO a DPH je dôvodom na spojenie týchto dvoch hlavných daní do *spoločného fondu na rozdeľovanie príjmov*[10]. Napríklad vyčlenenie 70 % DPFO a 15 % DPH do spoločného fondu príjmov na rozdelenie nezmení vzťahy medzi centrálnym a miestnym rozpočtom na súhrnnej úrovni. Zníži len podielovú DPFO o 1,1 miliardy EUR a doplní podielové dane o rovnakú sumu z DPH. Vplyv na celkové miestne rozpočty a štátny rozpočet bude teda neutrálny.

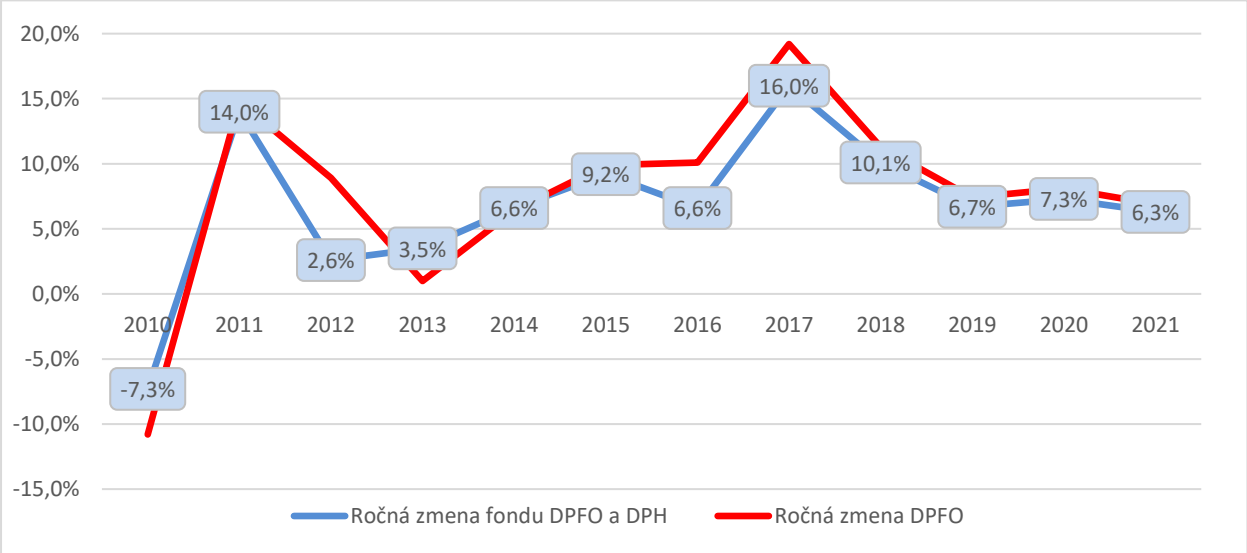
[10] Podobná metóda bola použitá aj v rozpočte na rok 2023, a to spojením DPPO s DPFO vo fonde podielových príjmov. Zvýšil sumu podielových daní o 33 % a predstavuje 25 % celkovej sumy pridelenej podľa vzorca.

Graf 5: Kolísanie hlavných daňových príjmov (ročná zmena,%)



Z dlhodobého hľadiska však tieto dve dane vytvoria *stabilnejší základ* pre financovanie podielových príjmov samosprávy. Ročné zmeny týchto dvoch kombinovaných príjmov sú nižšie ako kolísanie DPFO. (Graf 6). Modrá čiara kombinovaného fondu príjmov v grafe je vždy bližšie k horizontálnej osi ako červená čiara DPFO. Menšie kolísanie podielových príjmov stabilizuje tento zdroj príjmov a zvýši predvídateľnosť celkových miestnych finančných zdrojov.

Graf 6: Ročná zmena navrhovaného väčšieho fondu podielových daní a DPFO



Rozdeľovanie DPFO podľa miesta pôvodu

Súčasné kritériá prideľovania príjmov sú náhradnými ukazovateľmi potreby služieb poskytovaných na miestnej úrovni. V modeli rozdelenia príjmov dominuje počet obyvateľov a podobné ukazovatele potrieb služieb. Iba rozdelenie DPFO na základe počtu žiakov sa riadi inou logikou - keď sa skutočný dopyt meria počtom zapísaných žiakov (upraveným podľa typu vzdelávacej služby a inštitúcie). V súčasnom značne rozdrobenom územnosprávnom systéme obcí na Slovensku možno len ťažko zlepšiť základy vzorca na rozdeľovanie daní. Mohlo by dôjsť k ďalšiemu zdokonaleniu súčasného systému, ale koncepčne nové ukazovatele, ako napríklad počet obyvateľov v školskom veku na úrovni obcí, by ohrozili stabilitu obecných financií.

Obciam a regionálnym samosprávam by však prospelo diverzifikovať metódy rozdeľovania DPFO. Okrem súčasného prerozdeľovania na základe vzorca by sa stanovená časť DPFO mohla prideľovať podľa miesta pôvodu. Priame prepojenie podielovej DPFO s miestnym rozpočtom v mieste bydliska daňovníka má rôzne výhody. Po prvé, zvýšenie príjmov rezidentov vytvára nové príležitosti na zlepšenie miestnych služieb. Po druhé, samosprávy by mali reagovať na potreby miestnych daňovníkov poskytovaním lepších alebo iných druhov služieb. Zlepší sa tým zodpovednosť, pretože občania budú mať väčší záujem sledovať rozhodnutia samosprávy a sledovať, ako sa míňajú ich dane.

Táto metóda prideľovania DPFO založená na pôvode môže ďalej zvýšiť miestnu autonómiu, keď majú samosprávy právomoc *pridať miestnu daň k štátnej dani*. Táto dodatočná daň sa vyberá z rovnakého základu dane z príjmu a dodatočná miestna sadzba je obmedzená zákonom. Tento model sa uprednostňuje v škandinávskych krajinách, ale používa sa aj v Chorvátsku a Čiernej Hore. Ešte bezprostrednejšie spája miestne platenú DPFO a prijaté služby. Zefektívňuje rozdelenie príjmov posilnením fiškálnej autonómie tým, že umožňuje čiastočnú miestnu kontrolu nad hlavným daňovým príjmom. Túto metódu doplatkov možno súbežne použiť pre obce a kraje.

Kritickou podmienkou metódy rozdeľovanie DPFO na základe pôvodu sú *správne informácie o mieste bydliska daňovníkov*. Na Slovensku daňové identifikačné číslo fyzickej osoby v súčasnosti nemá kód trvalého pobytu. Registre daňového úradu však môžu byť spojené s miestom bydliska prostredníctvom celoštátnych rodných čísel. Bez ohľadu na formu daňového priznania (vlastné priznanie alebo priznanie zamestnávateľa) je možné zlúčiť fyzickú adresu s údajmi o zaplatenej dani. Prípadne môže daňovník nahlásiť svoju daňovú rezidenciu, ak sa líši od adresy trvalého pobytu.

V rámci tejto metódy rozdeľovania DPFO budú samosprávy vyzývať miestnych daňovníkov, aby sa registrovali v obci, v ktorej sa väčšinou zdržiavajú. Podľa miestnych odhadov je približne 130 tisíc ľudí - 5 % všetkých daňovníkov bez trvalého pobytu. (Neexistujú žiadne odhady počtu občanov žijúcich v obci, ktorá sa líši od miesta ich registrácie.) Na základe týchto informácií o skutočnom mieste bydliska môže daňový úrad poukázať DPFO správnej obci alebo kraju jednoduchým štvrťročným prevodom vybranej dane z príjmov.

Hrubá simulácia rozdeľovania DPFO na základe pôvodu je zhrnutá v Tabuľke 10. Tieto odhady prideľujú 10 % DPFO podľa výšky odmien zamestnancom. K dispozícii sú údaje o odmenách zamestnancov podľa krajov, ktoré sú dobrým ukazovateľom príjmov z dane z príjmov fyzických osôb. Pridelením 227,8 milióna EUR (10 % DPFO obcí) podľa regionálnych podielov odmien zamestnancov možno posúdiť vplyv DPFO na základe pôvodu. Aspoň smery zmien podľa krajov sú merateľné (pozri posledný stĺpec Tabuľky 10).

Tabuľka 10: Odhadovaný vplyv pridelenia obecnej DPFO na základe pôvodu

Kraje	*Odmeny zamestnancov (mil. EUR)*	*Regionálne umiestnenie odmeny zamestnanca*	*10% obecnej DPFO pridelenej podľa odmien zamestnancov (mil. EUR)*	*10% DPFO rozdelenej podľa vzorca (mil. EUR)*	*Rozdiely v pridelení 10% DPFO na základe pôvodu a vzorca*	*Rozdiely v pridelení 10% DPFO na základe pôvodu a vzorca*
Slovenská republika	40 218,4	100,0%	227,8	227,8	0,0	0,0
Bratislavský (NUTS 2)	11 440,0	28,4%	64,8	35,9	28,9	80,5%
Trnavský	3 863,1	9,6%	21,9	21,3	0,5	2,6%
Trenčiansky	4 113,3	10,2%	23,3	23,0	0,3	1,2%
Nitriansky	4 200,5	10,4%	23,8	25,2	-1,4	-5,5%
Žilinský	4 679,1	11,6%	26,5	30,0	-3,5	-11,7%
Banskobystrický	3 721,9	9,3%	21,1	25,4	-4,3	-17,1%
Prešovský	3 601,6	9,0%	20,4	34,8	-14,4	-41,4%
Košický	4 598,9	11,4%	26,0	32,2	-6,2	-19,1%

Obce na území Bratislavského kraja (vrátane hlavného mesta a mestských častí) by z tohto rozdeľovania DPFO na základe pôvodu profitovali najviac. V porovnaní so súčasným prideľovaním DPFO podľa vzorca dostanú tieto samosprávy o 80 % viac. Vysvetľuje sa to vyššími platmi a koncentráciou lepšie platených zamestnancov v meste a okolitých mestách, dedinách. Obce v troch krajoch (Trnavskom, Trenčianskom a Nitrianskom) zostanú v rovnakej finančnej situácii. Zvyšné štyri kraje by stratili, pretože DPFO na základe pôvodu je nižšia, než akú dostanú prostredníctvom vzorca: Žilinský (-11,7%), Banskobystrický (-17,1%), Košický (-19,1%) a Prešovský (-41,4%).

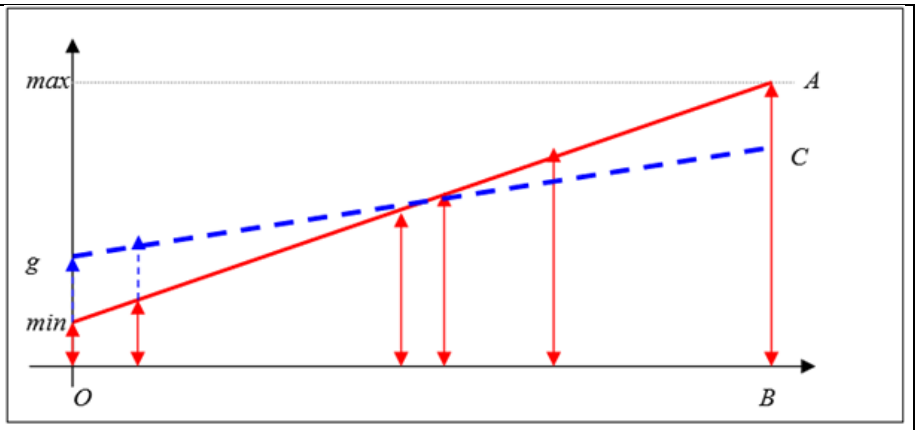
Tieto odhady sú regionálnymi súhrnmi a ukazujú len vplyv prvého roku zavedenia, zatiaľ čo rozdiely medzi obcami sú určite vyššie. S aktívnymi programami rozvoja obcí sa zvýši základ dane z príjmov fyzických osôb a následne aj výška podielov DPFO na základe pôvodu. Počas reformy by sa mohli minimalizovať šoky z náhlej straty príjmov pre „stratové“ obce. V prechodnom období by mohli dostávať postupne sa znižujúcu sumu, ktorá vyrovnáva rozdiel medzi DPFO rozdelenou podľa vzorca a časťou pridelenou podľa bydliska daňovníkov.

Prideľovanie DPFO na základe pôvodu nielenže diverzifikuje základňu miestnych príjmov, ale *otvorí aj nové možnosti vyrovnávania príjmov*. Obce s vysokými príjmami z DPFO (na obyvateľa) môžu prispievať do rozpočtov obcí s veľmi nízkymi príjmami z DPFO (na obyvateľa). Mnohé obce sa budú nachádzať medzi týmito dvoma extrémnymi skupinami. Sú v neutrálnej pozícii, to znamená, že neplatia do vyrovnávacieho fondu DPFO ani z neho nedostávajú kompenzácie.[11] Budú ďalej motivované k zvyšovaniu miestneho základu dane z príjmu.

Tento spôsob vyrovnávania príjmov sa riadi celkovou logikou finančného vyrovnávania, ktorá je známa už od začiatku programu reformy fiškálnej decentralizácie na Slovensku (pozri Box 2).

Box 2: Finančné vyrovnávanie v rámci miestneho rozpočtu

Autori reformy fiškálnej decentralizácie na Slovensku vypracovali vyrovnávací systém pre obce aj regionálne samosprávy. Vychádza z prístupu vnútorného vyrovnávania, ktorý nemení relatívne postavenie „bohatších“ a „chudobnejších“ samospráv. Len rozdiel medzi nimi bude nižší.



Ako je znázornené v nasledujúcom grafe, je garantované minimálne financovanie pre najmenej bohatú samosprávu (bod „g“ na zvislej osi). Červená čiara predstavuje postavenie samospráv pred vyrovnaním (zoradené pozdĺž horizontálnej osi od najchudobnejších po najbohatšie). Modrá čiara predstavuje pozíciu tej istej samosprávy po vyrovnaní. V tomto vyrovnávacom systéme národná vláda rozhoduje o „garantovanom minimálnom“ príjme najchudobnejšej samosprávy, ktorý je jediným vstupom do vyrovnávacieho vzorca. Meniacou sa zložkou je sklon priamky, ktorá predstavuje finančnú situáciu obcí (alebo VÚC). Takto je každý z nich vždy motivovaný zvyšovať svoje príjmy, pretože aj po vyrovnaní si obec alebo VÚC vďaka každému dodatočne zarobenému euru polepší o určité percento z vybraného eura.

Zdroj: Nižňanský – Valentovič, 2002

[11] Podobná metóda vyrovnávania dane z príjmu na obyvateľa sa používa napríklad v Srbsku, kde dve najväčšie mestá prispievajú na početné obce s DPFO na obyvateľa pod 90 % celoštátneho priemeru (tzv. metóda Robina Hooda).

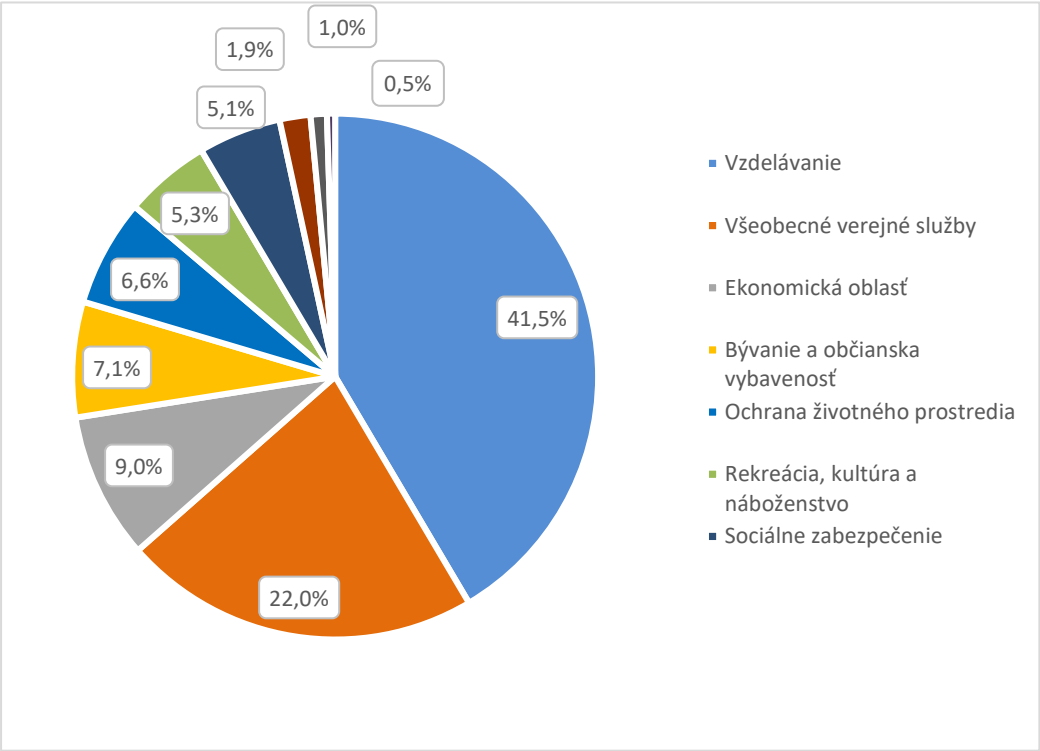
Granty a transfery

V Ústave SR je zakotvená možnosť prenesenia vybraných miestnych úloh štátnej správy na obce alebo VÚC, ak náklady hradí štát. Tento mechanizmus zvýšil efektívnosť služieb tým, že ukončil predchádzajúcu miestnu dekoncentrovanú štátnu správu (tzv. okresné úrady). Zároveň sa týmto presunom kompetencií ešte viac priblížia služby bývalého štátneho okresného úradu k občanom. Znamená to tiež, že za plnenie jednotlivých prenesených úloh nie sú zodpovedné obce, ale štát.

Obce vykonávajú tieto služby pre štát a v jeho mene.

Najväčšími *obecnými službami* podľa výšky výdavkov sú verejné vzdelávanie (41,5 % obecných rozpočtov) a administratívne služby (všeobecné verejné služby: 22,0%) (Graf 7).

Graf 7: Výdavky obcí podľa služieb, 2021



Úplne alebo čiastočne *prenesené miestne kompetencie* sú: verejné vzdelávanie, vykonávanie stavebného zákona, miestne cesty a komunikácie, bývanie v súvislosti so štátnym podporným programom, matrika (len v niektorých obciach), evidencia obyvateľov, organizovanie volieb a referenda, štátne vodné hospodárstvo, ochrana životného prostredia, ochrana pred povodňami.

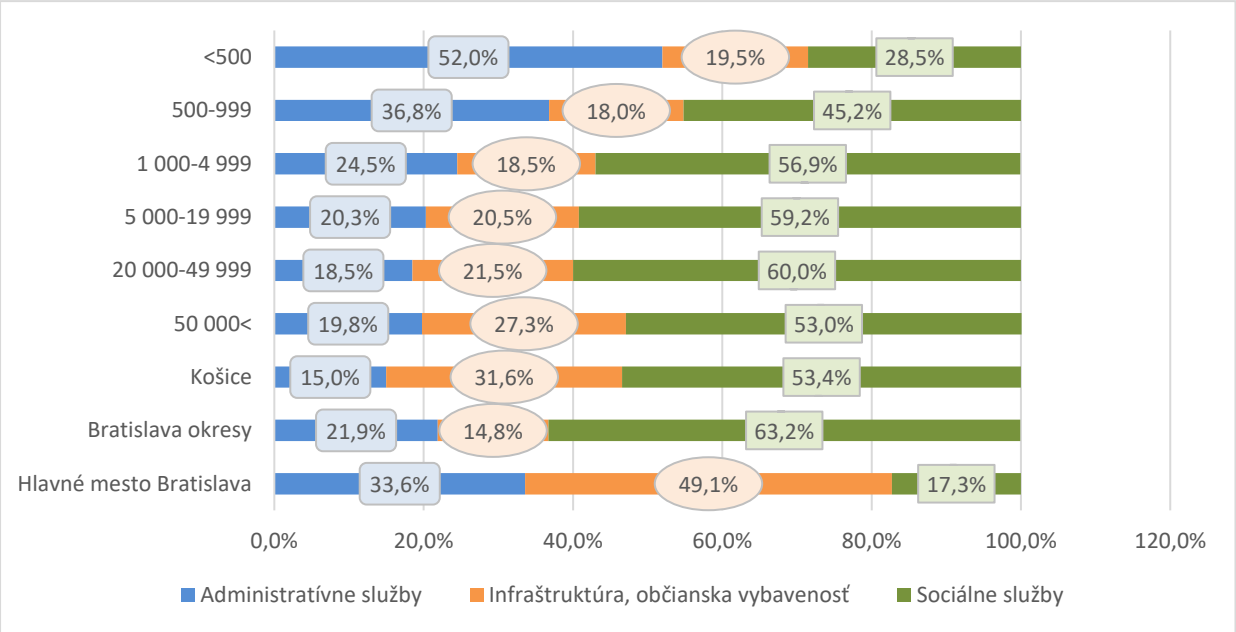
Delegované kompetencie sa líšia od všetkých ostatných „originálnych“ alebo „samosprávnych“ úloh obce. Len tieto samosprávne úlohy sa vykonávajú v kompetencii obce a sú financované z vlastných zdrojov obce. Keďže v čase decentralizácie vlastné zdroje (napr. miestne dane) nepostačovali na pokrytie všetkých originálnych úloh obcí, podielové dane podporovali aj tieto účely.

V prípade školstva takéto prevádzkové činnosti, ako je udržiavanie školských jedální, klubov a špecifických vzdelávacích aktivít (jazykové školy, základné umelecké školy, reedukačné centrá, centrá voľného času atď.), ústava nezaručuje. Považujú sa za originálne kompetencie obcí financované z vlastných zdrojov obcí (miestne a podielové dane, nie však transfery).

Zoskupenie funkcií obcí do troch hlavných kategórií v nasledujúcom Grafe 8 znázorňuje rozdiely vo výdavkových povinnostiach podľa skupín obyvateľstva. Sociálne služby spolu (zdravotníctvo, vzdelávanie, sociálna ochrana, kultúra) majú najvyšší podiel v rozpočtoch tých obcí, v ktorých tieto inštitúcie pôsobia. Zvyčajne sú to obce nad 1 000 obyvateľov. V miestnych rozpočtoch malých obcí (do

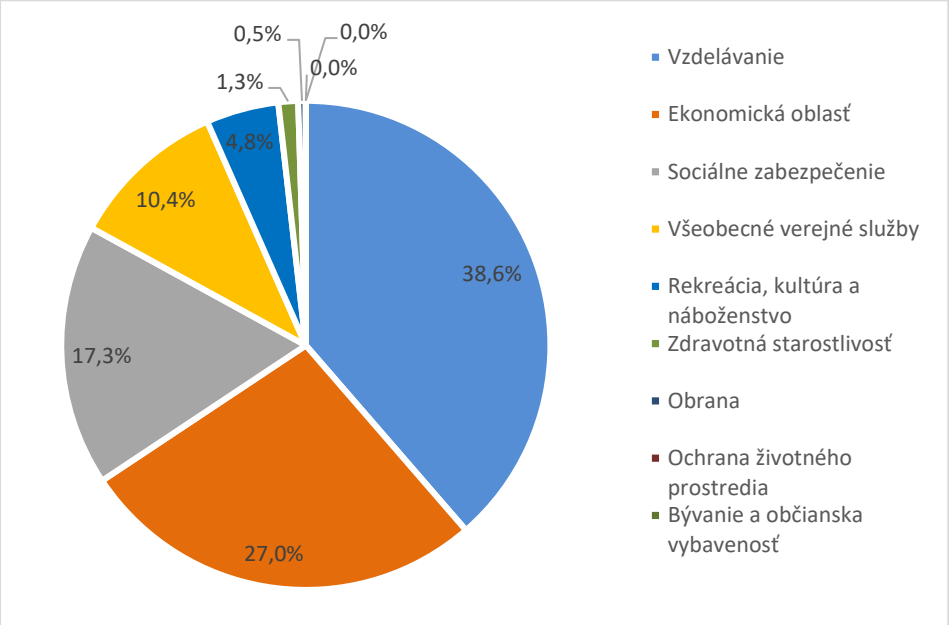
500 obyvateľov) dominujú výdavky na *administratívne služby*: 52%, v skupine podľa počtu obyvateľov 500-1 000: 37%). *Infraštruktúrne služby* predstavujú približne pätinu výdavkov vo všetkých typoch obcí, pričom vo väčších mestách sa ich podiel mierne zvyšuje.

Graf 8: Služby podľa počtu obyvateľov obce, 2021



Administratívne služby: Všeobecné verejné služby, Obrana, Verejný poriadok a bezpečnosť
Infraštruktúra, občianska vybavenosť: Hospodárske záležitosti, Ochrana životného prostredia, Bývanie a občianska vybavenosť
Sociálne služby: Zdravie, Rekreácia, kultúra a náboženstvo, Vzdelávanie, Sociálne zabezpečenie

Graf 9: Výdavky VÚC podľa služieb, 2021



Vyššie územné celky majú odlišné povinnosti v oblasti služieb. *Stredoškolské vzdelávanie* je najväčšou rozpočtovou položkou v rozpočte regionálnej samosprávy (39 %), nasleduje *ekonomická oblasť* (27 %) a *sociálne zabezpečenie* (17 %). Ide o typické služby organizované pre väčšie oblasti (napr. doprava, sociálne inštitucionálne služby). V porovnaní s týmito nákladnými verejnými službami predstavuje administratíva (10,4 %) relatívne nízku časť rozpočtu VÚC.

Transfery obciam

Granty a transfery zo štátneho rozpočtu sa poskytujú predovšetkým na prenesené komunálne služby. Granty a transfery sú druhým najväčším zdrojom príjmov obcí. V roku 2021 predstavovali 31,8 % príjmov obecného rozpočtu (pozri Graf 2 vyššie). Tieto bežné rozpočtové dotácie a kapitálové transfery sú vyššie medzi príjmami miestnych rozpočtov v menších obciach, ktoré majú obmedzené vlastné príjmy. V skupine malých miest a obcí s počtom obyvateľov od 1 000 do 5 000 zohrávajú granty a transfery najvýznamnejšiu úlohu: financujú 39,6 % celkového rozpočtu (pozri Tabuľku 2 vyššie).

V súčasnom systéme medzivládnych financií na Slovensku sú granty a transfery dôležitými piliermi financovania samosprávy. Väčšinu grantov a transferov (85 %), ktoré obce dostali, tvorili domáce bežné transfery. (MF, 2021) Z toho 61 % tvorili transfery zo štátneho rozpočtu určené na krytie nákladov na tzv. „prenesený výkon štátneho rozpočtu“.

Na formulovaní a realizácii prenesených služieb sa podieľajú rôzne ministerstvá v súlade s platnými právnymi predpismi. Transfery na pokrytie nákladov na prenesené kompetencie plynú aj od rôznych subjektov štátnej správy (ministerstiev, agentúr). Ďalšou komplikáciou je, že nie všetky aktivity sa realizujú, a teda financujú každý rok, alebo že prenesené kompetencie sú zamerané len na čiastkovú skupinu obcí.

Napríklad v roku sčítania obyvateľov môže Štatistický úrad vydať výnos o financovaní konkrétnych činností, ktoré majú realizovať obce. Mal by presne definovať, aké služby sú hradené z tohto konkrétneho transferu zo štátneho rozpočtu na pokrytie nákladov na túto prenesenú zodpovednosť. Štát môže tiež delegovať svoje povinnosti len na vybrané obce, aby sa prekonali problémy s roztrieštenosťou. To sa realizovalo v prípade „matričných úradov“, ktoré neboli delegované na všetky obce. Túto špecifickú službu spravujú len väčšie obce (971 obcí + 2 vojenské obvody) v mikroregiónoch „matričných obvodov“.

Riešením problému roztrieštenosti obcí by mohli byť prenesené kompetencie. V prípade týchto štátnych služieb, keď je za ich realizáciu a financovanie zodpovedný štát, optimálne siete služieb definuje štát (napr. v prípade spoločných občianskych matrík). „Nútená spolupráca“ prostredníctvom finančných mechanizmov by nebola proti miestnej autonómii. Financovanie týchto „spoločných správnych úradov“ by malo byť v zásade usporiadané tak, aby náklady hostiteľskej (gestorskej) obce boli plne pokryté transfermi zo štátneho rozpočtu a obec nebola povinná používať vlastné zdroje v prospech susedných obcí, ktoré obsluhuje centrálna obec.

Osobitné granty, dotácie ministerstiev

Transfery na tieto delegované služby (matrika, vzdelávanie, stavebné povolenie, sociálne bývanie, životné prostredie, lesné hospodárstvo atď.) sú financované z rozpočtov príslušných ministerstiev ako účelové transfery. V roku 2023 bolo vo forme grantov a transferov rozpočtovaných 1 302 mil. EUR pre obce a 588 mil. EUR pre VÚC. Väčšina týchto prostriedkov (98,2 % v prípade obcí a všetky v prípade VÚC) pochádza z kapitoly ministerstva školstva na pokrytie nákladov na prenesené vzdelávacie kompetencie. Zvyšok je rozpočtovaný prostredníctvom kapitol ministerstva vnútra a ministerstva dopravy[12].

Tieto granty sa prideľujú podľa objektívnych kritérií, napríklad ako transfery na štátne administratívne služby z MV (pozri Tabuľku 11 nižšie). Keďže pravidlá prideľovania grantov stanovuje príslušné ministerstvo, MF nemá priamy vplyv na sumu, ktorú obec dostane. Prideľovanie grantov na tieto prenesené kompetencie sa riadi odvetvovými územnosprávnymi štruktúrami. Mnohé z nich sú však zlúčené do 48 štátnych správnych úradov patriacich pod MV.

Verejné vzdelávanie ako najväčší výdavok obcí a krajov je financované tromi hlavnými kanálmi (Kascak, 2021, Santiago, et al, 2016). Obce ako zriaďovatelia škôl dostávajú priame transfery zo štátneho rozpočtu (prostredníctvom ministerstva financií) na základné školy, povinné

[12] Zákon o štátnom rozpočte na rok 2023 (č. 526/2022 Z.z.)

predškolské vzdelávanie[13] a ďalšie vzdelávacie služby. Stredoškolské vzdelávanie zabezpečujú regionálne samosprávy, ktoré dostávajú finančné prostriedky prostredníctvom ministerstva financií a ministerstva školstva. Granty zo štátneho rozpočtu sú štandardizované podľa počtu žiakov. Tieto transfery na žiaka sú diferencované na mzdy a prevádzkové výdavky. V oboch prípadoch sú tieto normatívne granty ďalej spresnené podľa typu školy a špecifických koeficientov pre rôzne vzdelávacie služby (napr. špeciálne potreby, programy).

Okrem týchto štátnych transferov na vzdelávanie dotujú vzdelávanie aj samosprávy z vlastných príjmov a z podielovej DPFO. Významná časť podielovej obecnej DPFO sa prideľuje podľa počtu žiakov v miestnych školách (40 % DPFO) a podľa počtu obyvateľov stredoškolského veku vo vyššom územnom celku (15 %).

Delegované *štátne administratívne služby* sú čiastočne financované z dotácií z rozpočtu ministerstva vnútra. (Tomecko, 2021) Tieto transfery sú určené predovšetkým pre matričné úrady, ktoré spravujú evidenciu občanov, zmeny adries atď. Celková suma, ktorú ministerstvo vyčlenilo, bola 11,5 mil. EUR (2020). Prideľuje sa podľa normalizovaného počtu zamestnancov, teda v konečnom dôsledku podľa počtu obyvateľov. V prípade registrácie adries sa pri grantoch vychádza zo skutočného počtu administratívnych úkonov v predchádzajúcom roku. (Tabuľka 11)

Tabuľka 11: Dotácie prevedené na výkon štátnych administratívnych služieb

Úsek	*Dotácie*		*Metóda výpočtu obecnej dotácie*
	2019	*2020*	
Matriky	8 249 615	9 075 447	Počet zamestnancov na plný úväzok na úseku odvodený od počtu obyvateľov a počtu prevádzok v obci.
Hlásenie pobytu občanov, evidencia obyvateľov	1 796 167	1 798 576	Počet obyvateľov obce: 0,33 EUR na obyvateľa
Register adries	142 837	139 853	Počet úkonov vykonaných obcou na danom úseku v minulom roku: 1,6 EUR za úkon + paušálna sadzba 18 EUR pre každú obec
Životné prostredie	508 805	517 766	Počet obyvateľov v obci
Spolu	*10 697 422*	*11 531 642*	
Výdavky na obecné všeobecné verejné služby,		1 246 852 684	

Zdroj: Správa MV o verejnej správe, 2020, daňová databáza obcí MF

Tieto granty a transfery MV financujú len *okrajovú časť nákladov na miestne administratívne služby*. Výdavky obcí vykázané v rámci všeobecných verejných služieb sú výrazne vyššie ako prijaté dotácie (1,3 mld. EUR oproti 11,5 mil. EUR). Tento rozdiel je spôsobený tým, že originálne kompetencie obcí, ako je činnosť výkonných a správnych orgánov, zahraničné vzťahy, zahraničná pomoc, štatistické služby, sú zaradené do kategórie všeobecných verejných služieb.

Možnosti zlepšenia metód prideľovania transferov

Tento nedostatok presných informácií o nákladoch na delegované služby nie je spôsobený nesprávnou finančnou správou alebo nedostatkami účtovného systému. Legislatívna koncepcia oddeliť originálne zverené služby obcí od delegovaných funkcií štátu a vyčleniť na ich financovanie vlastné príjmy oproti účelovým transferom sa v miestnej praxi dá len ťažko realizovať[14].

[13] Dochádzka detí do predškolského zariadenia jeden rok pred nástupom do základnej školy, aby si zvykli na školské podmienky.

[14] V správe o partnerskom hodnotení tohto programu CEGG sa tiež uvádza, že „niekedy sa prenesené kompetencie môžu predefinovať ako vlastné kompetencie obce“. (Trutkowski, 2022). Bolo to tiež stredobodom kritiky

Po prvé, pretože *miestne a centrálne funkcie nie sú striktne oddelené*. Často sa vyskytuje miestny tlak na služby pod štátnou kontrolou (pre zlepšenie vzťahov s klientmi, alebo keď miestne školy požadujú ďalší personál so špeciálnou kvalifikáciou atď.). Po druhé, normalizované dotácie *nie sú schopné pokryť špecifické náklady na delegované služby v každej obci* (napr. tam, kde matričné úrady spravujú zmiešané centrálne a miestne úlohy). Ani najdokonalejšie metódy kalkulácie nákladov na služby nemôžu poskytnúť spoľahlivé informácie, na ktorých sa zhodnú všetky strany. Ani štandardy výkonnosti služieb často nie sú kvantifikovateľné.

Tieto charakteristiky delegovaných miestnych služieb odráža skutočnosť, že samosprávy dopĺňajú štátne granty. Na financovanie delegovaných služieb sú vždy potrebné dodatočné miestne príjmy. Namiesto ďalšieho spresňovania rozdelenia nákladov a výpočtu centrálnej časti kombinovaných služieb obcí a štátu by teda *základom* financovania delegovaných služieb *mali byť historické náklady*.

Tento prístup uznáva nedokonalé oceňovanie delegovaných funkcií. Súhlasí s tým, že cieľom metód zostavovania verejných rozpočtov je vždy nadviazať na minulé výdavky. Tieto charakteristiky fiškálneho plánovania podporujú stabilitu pri poskytovaní verejných služieb a prírastkové rozpočtovanie pomáha pri rokovaniach o budúcich rozpočtových položkách.

Následne by mal príspevok ústrednej štátnej správy na miestne poskytované delegované služby *zodpovedať štandardným (priemerným) výdavkom*. Zmeny v množstve služieb alebo zavedenie nových delegovaných služieb však možno riadne vyčísliť, pretože tieto marginálne výdavky sú merateľné.

Počet obyvateľov sa vo veľkej miere používa na prideľovanie grantov, pretože objem potrieb služieb, ktoré sa líšia v kvalite služieb (napr. v dôsledku zložitosti administratívy, dostupnosti), súvisí s veľkosťou z hľadiska počtu miestnych obyvateľov. Úprava dotácií na delegované služby podľa *priemerných nákladov v obciach podobnej veľkosti a typu* teda zjednoduší prideľovanie grantov. Použitie skutočných (historických) nákladov na pridelenie grantu urobí štandardný model založený na výdavkoch prijateľnejším pre prijímajúce obce.

Stimuly na zlepšenie efektívnosti služieb a úspory možno podporiť prostredníctvom iných transferových systémov. Alternatívou k súčasným metódam prideľovania grantov je *grant založený na výkone.* (Lee *et al,* 2022, UNCDF, 2009) Dopĺňa prístup založený na priemerných nákladoch tým, že núti prijímajúce samosprávy buď modernizovať delegované služby, alebo znížiť náklady. Logika grantu založeného na výkone je jednoduchá: keď obec splní stanovené minimálne požiadavky na služby, dostane ďalšie finančné prostriedky. Tieto podmienky môžu byť pomerne rôznorodé: kapitálové investície, zlepšené techniky riadenia služieb, vyššia kvalita, sofistikované finančné plánovanie, vyššie príjmy z vlastných zdrojov atď.

Úspešné plnenie predpokladov by sa malo monitorovať a hodnotiť externe. Bude si to vyžadovať transparentný systém podávania správ podporený včasným poskytovaním informácií a metódami hodnotenia nákladov. V prípade administratívnych služieb sú ukazovateľmi výkonnosti nielen počet prípadov, ale aj ďalšie informácie, ako napríklad čas spracovania, jednotkové náklady, počet sťažností, vzťahy so zákazníkmi atď. Grantový systém založený na výkone možno zaviesť len vtedy, ak majú samosprávy dostatočnú finančnú a riadiacu autonómiu.

Vyrovnávanie

Vysoko fragmentovaná štruktúra obcí a veľké regionálne rozdiely na Slovensku si vyžadujú účinné techniky finančného vyrovnávania. Súčasná metóda rozdeľovania DPFO *väčšinou podporuje jednotnosť. Vzorec rozdelenia daní na obyvateľa* posilňuje finančnú situáciu obcí podobnej veľkosti. Multiplikátory, koeficienty prispôsobujú rozdeľované príjmy na obyvateľa možným rozdielom v nákladoch (v nákladoch na vykurovanie podľa nadmorskej výšky obce, väčšie náklady vo väčších mestách s komplexnejšími službami). Tieto techniky prideľovania príjmov však nezohľadňujú rozdiely v potenciáli získavania príjmov a nemôžu správne sledovať špecifické podmienky obcí v rôznych regiónoch.

Kongres miestnych a regionálnych samospráv v súvislosti s článkom 9 Európskej charty miestnej samosprávy (Pereira- Verbeek, 2016)

V tomto regulačnom prostredí možno rovnosť a spravodlivosť obecných financií zvýšiť dvoma spôsobmi: a) zahrnutie vlastného potenciálu zdrojov a úsilia o získanie príjmov do prideľovania grantov alebo rozdeľovania daní a b) zavedenie dvojkrokového vyrovnávacieho postupu v systéme medzivládnych transferov.

Vyrovnávanie príjmov

Po zavedení systému rozdeľovania DPFO na základe pôvodu môže tento slúžiť ako základ pre vyrovnávanie príjmov. Obce, ktorých *príjmy z DPFO na obyvateľa sú nižšie ako minimálna hranica*, dostávajú príspevok od obcí s vyšším základom DPFO. Malé, ale početné chudobné obce dostanú doplnkové finančné prostriedky od bohatých obcí. Tento systém solidarity obcí udržiava vyrovnávacie finančné prostriedky v rámci celkového rozpočtu obcí. Chráni sektor samospráv pred vonkajšími rozpočtovými škrtmi a obmedzeniami.

Minimálna úroveň vyrovnanej podielovej DPFO na obyvateľa by mala byť stanovená výrazne pod štátnym priemerom. Z tohto vyrovnávacieho mechanizmu budú mať prospech len tie obce, ktoré sú skutočne chudobné a ťažko môžu zvýšiť svoj základ príjmov z DPFO.

Alternatívna metóda vyrovnávania príjmov je založená na príjmoch z vlastných zdrojov (napr. daň z nehnuteľností, navrhovaná regionálna daň z podnikania). Tento model je založený na štandardnej (priemernej) sadzbe dane vyberanej z odhadovaného základu dane. Priemerné sadzby dane sú diferencované podľa veľkosti a typu obce.

Obce, ktoré nedosahujú vypočítaný štandardný príjem z vlastných zdrojov, dostávajú vyrovnávacie granty do určitej výšky (napr. 90 % priemeru). Preto budú mať aj naďalej záujem vyberať viac príjmov z vlastných zdrojov, a to buď rozšírením daňovej základne, vyššími daňovými sadzbami alebo efektívnejším výberom daní.

Dvojkrokové vyrovnávanie výdavkov zo strany VÚC

Rozdiely v nákladoch na služby, rôzne objektívne miestne potreby a rozdielna schopnosť získavať príjmy si vyžadujú finančné vyrovnávanie. Vo veľmi rozdrobenom samosprávnom systéme Slovenska nie je možné z centra sledovať špecifické podmienky výdavkov alebo príjmov malých obcí. Vyrovnávacie granty zo štátneho rozpočtu a metódy rozdelenia príjmov sú zvyčajne založené na štandardizovaných metódach, zatiaľ čo *miestne rozdiely si vyžadujú presné zacielenie vyrovnávacích grantov*.

Súčasná zaužívaná prax zákazu priamych zásahov do rozpočtov obcí zo strany vyššieho územného celku by sa mala zachovať aj v budúcnosti. Mohlo by sa však zvážiť *dvojkrokové prideľovanie grantov*, najmä v regiónoch s veľkým počtom malých obcí. Regionálne samosprávy sú na svojom území lepšie informované o problémoch a potrebách obcí ako národná vláda.

V rámci tohto systému by boli regionálne samosprávy oprávnené prerozdeliť časť štátnych vyrovnávacích grantov alebo upraviť niektoré kritériá rozdeľovania príjmov. Týmto spôsobom volená regionálna samospráva čiastočne preberá bremeno vyrovnávania od národnej vlády (ministerstiev) tým, že diferencuje a ďalej spresňuje vopred stanovenú skupinu kritérií prideľovania. Vyrovnávací grant dostanú všetky oprávnené obce. Štandardizovaná normatívna metóda minimalizuje politické zvýhodňovanie alebo zneužívanie regionálnych fondov. Intervencia kraja bude založená na pravidlách, ale zároveň bude regionálna samospráva na svojom území presnejšie smerovať vyrovnávacie granty, ktoré sú k dispozícii obciam.

Napríklad špeciálny štátny vyrovnávací fond sa prideľuje najprv VÚC podľa vybraných kritérií regionálneho rozvoja (napríklad veľkosť z hľadiska počtu obyvateľov, počet starších ľudí, úroveň urbanizácie, štruktúra obcí, regionálny HDP, miera nezamestnanosti atď.). Štandardné kritériá prerozdeľovania sú tiež stanovené nariadením (napr. v zákone o ročnom rozpočte alebo v nariadení vlády), ako napr. počet obyvateľov, vekové skupiny, príjmy z vlastných zdrojov, podielové dane podľa pôvodu, deficit bežného rozpočtu). Skutočný vzorec prerozdelenia v rámci kraja však definuje VÚC.

Bratislava hlavné mesto a Bratislavský kraj

Metropolitné samosprávy čelia dvojitému problému: (i) potrebe zaviesť účinné *prenesenie vo veľkých mestách* a (ii) tlaku na *koordináciu v mestských oblastiach* v záujme efektívneho poskytovania verejných služieb. V súlade s princípom subsidiarity by mestské časti a prímestské mestá, obce mali byť zodpovedné za základné komunálne služby, ktoré by mali čiastočne financovať z vlastných príjmov.

Keďže však tieto obce sú vzájomne prepojenými mestskými celkami, je potrebné zosúladiť regionálne, sieťové služby, predovšetkým dopravu a verejné zásobovacie siete. Tieto rozdielne sily sú vyvážené rôznymi politickými mechanizmami, administratívno-územnými štruktúrami a finančnými systémami. (Sud- Yilmaz, 2013)

Analýza hlavného mesta Bratislavy ukázala, že mesto má podobné problémy a nie je výnimkou z tohto pravidla. (Orlando, 2022) Miestna autonómia by sa mala posilniť so zárukami pre právomoci bratislavských mestských častí[15]. Model kraja hlavného mesta bol navrhnutý spojením dvoch územnosprávnych jednotiek (hlavného mesta Bratislavy a Bratislavského samosprávneho kraja[16]).

Význam navrhovaného nového subjektu s názvom Kraj Bratislava mesto by v stredo- a východoeurópskom porovnaní nebol výnimočne vysoký. V 89 obciach tohto regiónu je evidovaných približne 14 % trvalo žijúceho obyvateľstva krajiny a podobný je aj ich podiel na celkových príjmoch samosprávy. V rámci existujúceho Bratislavského kraja žijú dve tretiny z celkového počtu 720 tisíc obyvateľov v hlavnom meste a zvyšok sa nachádza v aglomeračnom páse bratislavskej metropolitnej oblasti. (Tabuľka 12)

Tabuľka 12: Samosprávy v Bratislavskom kraji

	Samosprávy	*Počet obyvateľov*		*Celkové výdavky*	
		počet	*%*	*mil. EUR*	*%*
Hlavné mesto Bratislava	*1*			*397,7*	*35,8%*
Bratislava mestské časti	*17*			*275,1*	*24,8%*
Bratislava (mesto + mestské časti)	18	475 503	66,1%	672,8	60,6%
Obce v rámci Bratislavského samosprávneho kraja	71	243 887	33,9%	235,8	21,2%
VÚC Bratislava	1			201,7	18,2%
Spolu	**91**	**719 390**	**100,0%**	**1 110,2**	**100,0%**

Väčšinu z celkových rozpočtových výdavkov samospráv v hodnote 1,1 mld. eur kontroluje hlavné mesto Bratislava, mestské časti Bratislavy a okolité obce (82 %). Hlavné mesto Bratislava a Bratislavský samosprávny kraj ako vyšší územný celok však spoločne hospodária s viac ako polovicou výdavkov samosprávy (54 %).

Tieto podiely sú v súlade so službami, ktoré sú v súčasnosti pridelené rôznym typom samospráv. Vo výdavkoch mestských častí Bratislavy a okolitých obcí, VÚC Bratislava dominujú výdavky na *vzdelávanie*, kým v hlavnom meste majú najvyšší podiel medzi výdavkami *ekonomické funkcie (najmä doprava)*[17].

Štruktúra príjmov mesta Bratislava a VÚC je *v súlade s týmito záväzkami v oblasti služieb*. (Tabuľka 13) Vzhľadom na pravidlá rozdeľovania DPFO prevažne podľa počtu obyvateľov a žiakov je daň z príjmov fyzických osôb najväčším zdrojom príjmov hlavného mesta Bratislavy (41 %) a VÚC Bratislava (49 %). Regionálna samospráva nemá žiadne dane z vlastných zdrojov.

[15] V tejto správe sa administratívne kategórie a geografické pojmy používajú súbežne. Administratívne kategórie sú hlavné mesto Bratislava a mestské časti Bratislavy (17), plus obce (71) na území Bratislavského samosprávneho kraja (VÚC). Mestské štruktúry sú pomenované ako mesto Bratislava ako hlavné mesto, prímestské mestá a obce v jeho okolí, aglomeračný pás. Všetky tieto subjekty sú súčasťou Bratislavského kraja alebo metropolitnej oblasti.

[16] Táto správa o financiách sa nezaoberá otázkou prirodzených hraníc metropolitných mestských regiónov. Súčasný Bratislavský samosprávny kraj je akceptovaný taký, aký je, dokonca ho možno považovať za umelý útvar, ktorý obmedzuje jeho rozvoj juhovýchodným smerom.

[17] Bežné rozpočtové výdavky VÚC Bratislava sú v roku 2022 sústredené na tri hlavné programy: vzdelávanie (45 % bežného rozpočtu), sociálne služby (20 %) a doprava (13 %). *(Návrh rozpočtu Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2022-2024)*

Tabuľka 13: Príjmy samospráv v Bratislavskom kraji

	Príjmy na obyvateľa, EUR	*Ostatné dane*	*Daň z príjmov fyzických osôb*	*Nedaňové príjmy*	*Granty, transfery*	*Finančné transakcie*
Hlavné mesto Bratislava	*900*	*18,7%*	*41,4%*	*7,3%*	*21,0%*	*11,5%*
Bratislava mestské časti	*634*	*19,8%*	*28,0%*	*10,3%*	*30,6%*	*11,3%*
Bratislava mesto	1 535	19,2%	35,9%	8,6%	25,0%	11,4%
Obce v rámci Bratislavského samosprávneho kraja	1 128	16,6%	35,3%	8,5%	28,0%	11,5%
VÚC Bratislava	309	0,0%	48,7%	4,5%	35,1%	11,7%
Spolu	**1 705**	**15,1%**	**38,1%**	**7,8%**	**27,5%**	**11,5%**

V rámci Bratislavy sú stanovené pravidlá prideľovania, podľa ktorých sa daň z nehnuteľností a poplatky za parkovanie rovnomerne rozdeľujú medzi hlavné mesto a jeho mestské časti. Bratislavské mestské časti spravujú poplatok za rozvoj územia, takže jeho väčšina zostáva v ich rozpočtoch (68 %), zatiaľ čo ostatné príjmy z celomestských služieb (napr. 90 % z poplatku za uloženie odpadu) alebo príjmy z predaja majetku (90 %) sú v rozpočte hlavného mesta Bratislavy.

Navrhovaný model kraja Bratislava mesto, ktorý by spojil súčasný magistrát mesta Bratislavy a Bratislavský samosprávny kraj do jednej samosprávy, vytvorí nový metropolitný celok. Bude mať vyrovnanejšie vnútorné rozpočtové pomery. Za predpokladu, že funkcie prvej úrovne (mestské časti a obce) a druhej úrovne (hlavné mesto Bratislava plus VÚC) samosprávy zostanú nezmenené, bude nová vyššia úroveň, metropolitná samospráva, kontrolovať 54 % výdavkov a zvyšok (46 %) bude v kompetencii samospráv nižšej úrovne.

Vyššie rozoberané možnosti reformy príjmov budú mať rôznorodý vplyv na navrhovaný kraj Bratislava mesto:

1. Prechod na zdaňovanie nehnuteľností na základe hodnoty zvýši príjmy obcí z vlastných zdrojov. Základ dane z nehnuteľností je najvyšší v hlavnom meste a v jeho okolí, takže z týchto zmien budú mať prospech všetky obce v kraji. Spoločná správa dane z nehnuteľností by mohla znížiť náklady na výber dane. Súčasné rovnomerné rozdelenie dane z nehnuteľností (50:50) však bude mať za následok straty v prímestských obciach, ktorým by sa mala kompenzovať podielová daň z nehnuteľností. Tento vnútorný vyrovnávací mechanizmus by mohol byť založený na vyšších príjmoch z dane z nehnuteľností.
2. Obce a mestské časti v metropolitnej oblasti budú profitovať z navrhovanej novej dane z motorových vozidiel, ktorá sa presunie zo štátneho rozpočtu na prvú úroveň samospráv. Koncentrácia osobných automobilov vo funkčnej oblasti mesta prinesie významné nové miestne príjmy. Keďže vo veľkých mestách sú za údržbu ciest zvyčajne zodpovedné *samosprávy vyššej úrovne*, aj nová komunálna daň z motorových vozidiel by sa mala rozdeliť medzi tieto dve úrovne.
3. Podobne aj daň z hodnoty podnikania je dôležitým príjmom z vlastných zdrojov. Podľa našich odhadov by sa tretina BVT získavala na území Bratislavského kraja. Môže podliehať regionálnemu vyrovnávaniu, pretože v tomto kraji sa sústreďuje 28 % HDP krajiny. Daň z hodnoty podnikania je typickým príjmom regionálnej samosprávy, ale v tomto veľkom meste by sa BVT mala rozdeliť medzi vyššiu úroveň samosprávy a samosprávy obcí/mestských častí.
4. Súčasné pravidlo rozdeľovania DPFO v pomere 68:32 v rámci hlavného mesta sa v rámci nového modelu kraja Bratislava mesto nemusí zachovať. Pre obce mimo Bratislavy, ktoré majú v súčasnosti plný prístup ku celej podielovej DPFO, to bude znamenať výrazné straty. Nové pomery rozdeľovania by sa mali navrhnúť po tom, ako sa rozhodne o funkciách metropolitnej samosprávy vyššej úrovne a odhadnú sa ich náklady. Do úvahy by sa však malo vziať aj navrhované rozdeľovanie DPFO na základe pôvodu, keďže obciam prinesie nové zdroje. Rozdeľovanie DPFO na základe pôvodu ďalej zvýši koncentráciu príjmov v Bratislavskom kraji, ktoré budú predmetom vyrovnávania príjmov. Kraj hlavné mesto Bratislava bude v rámci tohto budúceho mechanizmu vyrovnávania príjmov čistým prispievateľom.

Závery a odporúčania

Zvyšovanie autonómie príjmov

Predchádzajúce návrhy na posilnenie finančnej nezávislosti samospráv sa zameriavali na príjmovú stránku rozpočtu. Sú rozdelené do piatich skupín:

1. ***Možnosti získavania nových príjmov z vlastných zdrojov***
   - daň z nehnuteľností: zvýšená štandardná sadzba, zahrnutie kvality do stanovenia základu dane, podpora správy daní
   - mechanizmy zachytávania zvýšenia hodnoty nehnuteľností
   - daň z motorových vozidiel
   - daň z hodnoty podnikania

2. ***Zlepšené techniky rozdeľovania príjmov***
   - širšia základňa rozdeľovaných príjmov
   - rozdeľovanie DPFO na základe pôvodu

3. ***Modernizácia prideľovania grantov a transferov***
   - postupy plánovania transferov založené na priemerných nákladoch
   - granty na základe výkonu

4. ***Zavedenie nových foriem vyrovnávania***
   - vyrovnávanie príjmov pomocou prideľovania DPFO na základe pôvodu
   - dvojkrokové vyrovnávanie zo strany krajov

5. ***Zriadenie kraja Bratislava mesto***
   - upravené celoštátne predpisy a vnútorné rozdeľovanie príjmov

Niektoré z týchto navrhovaných možností získavania príjmov samosprávy by sa mohli zaviesť bez zásadnej zmeny daňového systému na Slovensku. To znamená, že je možné postupné zavádzanie. Zatiaľ čo iné, regionálna daň z hodnoty podnikania, rozdeľovanie DPFO na základe pôvodu) sú predmetom komplexnej reformy daňovej politiky. Mali by sa prispôsobiť nielen budúcim územnosprávnym zmenám, ale je potrebné zohľadniť aj ich fiškálne a finančné dôsledky.

Spoločné otázky

Odporúčania týkajúce sa finančnej nezávislosti na miestnej úrovni majú spoločné prvky, ktoré sú rozhodujúcimi podmienkami budúcich úspešných reforiem:

Zmeny v štátnych daňových predpisoch

Finančná nezávislosť samospráv sa posilňuje zavedením nových obecných a regionálnych daní. Viac miestnych príjmov s vyššou autonómiou miestnych daní zvýši miestne daňové zaťaženie podnikov alebo fyzických osôb. S cieľom obmedziť vplyv tejto reštrukturalizácie verejných príjmov by sa mali zaviesť kompenzačné mechanizmy, aby sa *minimalizovalo zvýšenie celkového daňového zaťaženia*. Daňovníci môžu byť odškodnení nižšími štátnymi daňami alebo by sa reštrukturalizácia príjmov mala spojiť s decentralizáciou úloh a zodpovedností.

Navrhované rozšírenie fondu podielových príjmov bude mať vplyv na štátny rozpočet. Podľa tohto návrhu sa časť DPH rozdelí podľa vzorca aj medzi samosprávy. Tento výpadok príjmov štátneho rozpočtu by sa mal kompenzovať opätovnou centralizáciou rovnakej sumy z dane z príjmov fyzických osôb. Keďže obe sumy by mali byť definované ako percentuálny podiel z príjmov z DPH a DPFO, *štátny rozpočet by mohol na novom pravidle rozdeľovania stratiť (alebo získať).*

Napríklad na základe údajov z roku 2021, ak sa 15 % DPH rozdeľuje medzi samosprávy, potom 30 % DPFO musí byť centralizovaných na kompenzáciu štátneho rozpočtu. Ak sa teda tieto pomery zachovajú aj v budúcnosti (70 % DPFO a 15 % DPH sa rozdelí medzi obce a regióny), celková výška príjmov štátneho rozpočtu sa môže meniť s kolísaním týchto dvoch daňových príjmov.

Potreba nových metód vyrovnávania

Vyššie miestne dane a väčšia autonómia pri získavaní príjmov povedú k rôznorodejším príjmom z vlastných zdrojov. Zníženie podielových daní, ktoré sa prideľujú podľa vzorca na základe počtu obyvateľov, ešte viac obmedzí formálnu spravodlivosť príjmov obecného rozpočtu. Obe tieto zmeny vyvolávajú *potrebu nových typov finančného vyrovnávania*, ktoré sa zameriavajú na príjmovú stránku rozpočtu, a tým posilňujú úlohu regionálnych samospráv.

Ako bolo navrhnuté, finančné vyrovnanie by sa mohlo zamerať na rozdiely v príjmoch aj výdavkoch. Nové miestne príjmy a väčšia autonómia pri získavaní príjmov predstavujú nové formy vyrovnávania príjmov. Presun príjmov z DPFO z obcí s vysokými príjmami z dane z príjmov do obcí s nižším daňovým základom udrží prerozdelenú sumu v rozpočte samosprávy. *DPFO na obyvateľa rozdelená podľa pôvodu* je dobrým ukazovateľom potenciálu príjmov obcí a môže slúžiť ako základ pre vyrovnávanie príjmov.

Alternatívnym modelom je poveriť VÚC správou národného vyrovnávacieho fondu, a to s prísnym dodržiavaním pravidla nezasahovať priamo do rozhodnutí na úrovni obcí. Kraje sú však lepšie informované o rozsahu a príčinách rozdielov v rozpočtoch obcí (náklady, potreby aj potenciálne príjmy) na svojom území. Regionálna samospráva bude mať obmedzené právomoci - môže len *prispôsobiť celoštátne stanovené kritériá prideľovania* miestnym podmienkam zmenou váh alebo multiplikátorov vo vzorci na prideľovanie grantov. Tým sa obmedzí politické zvýhodňovanie, zabráni sa neobjektívnemu prideľovaniu finančných prostriedkov obciam a podpore konkrétnej obce.

Aby sa predišlo priamemu zasahovaniu VÚC do rozhodnutí nižších úrovní verejnej správy, musí byť tento dvojkrokový vyrovnávací mechanizmus riadne štandardizovaný s inštitucionálnymi zárukami.

Zlepšenie interného rozhodovania v obciach

V rámci modelu založeného na spolupráci obcí je potrebné vytvoriť *mechanizmy spoločného rozhodovania* o vlastných príjmoch. Celkové daňové právomoci samosprávy a metódy stanovovania poplatkov by sa mali prispôsobiť špecifickým podmienkam spolupráce medzi obcami. Pravidlá a postupy tvorby rozpočtu, rozhodovania zastupiteľstva a správy príjmov by mali byť vyvážené medzi členskými obcami a spoločným orgánom spolupracujúcich subjektov.

V modeli založenom na spolupráci obcí, ako aj v zlúčenom systéme by sa mali dohodnúť *vnútorné pravidlá prideľovania príjmov*. Kľúčovými požiadavkami je zachovanie rozhodovacej právomoci volených orgánov a zachovanie jednotnosti miestnych rozpočtov na úrovni spolupráce alebo zlúčených obcí. Počas procesu plánovania a navrhovania príjmov by však mali byť úlohy rozdelené medzi spoločný obecný úrad (zastupiteľstvo) a jeho členov. V zlúčenom modeli by mali mať čiastkové obecné subjekty kontrolu nad niektorými časťami príjmov obecného rozpočtu.

Presná evidencia obyvateľov a identifikácia daňovníkov

Realizácia návrhov finančnej nezávislosti založených na príjmoch je podmienená aj zmenami vo finančnej správe. Dôležitou spoločnou otázkou navrhovaných možností príjmov je register obyvateľov a jeho kombinácia s informáciami o daňovníkoch.

Zabezpečenie *spoľahlivosti registra obyvateľov s trvalým pobytom* zlepší systémy rozdeľovania príjmov a prideľovania grantov na základe počtu obyvateľov. Napriek vysokej dennej dochádzke za prácou pomôže presný počet rezidentov obce a aktuálne informácie o veľkosti miestnych vekových skupín lepšie zacieliť tieto príjmy.

Rozdeľovanie DPFO na základe pôvodu zavedie do súčasného systému rozdeľovania príjmov na základe vzorcov koncepčne nové metódy financovania. Môže sa však realizovať len vtedy, ak je *priznanie k dani z príjmov fyzických osôb spojené s trvalým pobytom daňovníka.* V opačnom prípade nie je možné previesť podielovú DPFO na správnu prijímajúcu obec alebo VÚC. Najjednoduchším spôsobom, ako to urobiť, je zapracovať kód obce do identifikačného čísla daňovníka.

Navrhovaná obecná daň z motorových vozidiel vyžaduje, aby bol *trvalý pobyt majiteľa vozidla zapracovaný do evidencie osobných automobilov*. Systém evidencie vozidiel bol nedávno zmenený, takže región na evidenčnom čísle už neuvádza skutočné bydlisko majiteľa. Spojenie však funguje iným spôsobom: evidencia vozidla je spojená s menom a adresou majiteľa, takže prinesie informácie o mieste (obci), kde sa vozidlo najviac používa.

Možnosti podľa územnosprávnych modelov

Okrem spoločných prvkov finančnej nezávislosti sa mechanizmy posilnenia miestnej fiškálnej autonómie budú líšiť podľa hlavných územnosprávnych modelov. Odporúčania by sa mali prispôsobiť špecifickým podmienkam týchto modelov. Možnosti financovania (príjmov) ovplyvní nielen prípadné nové pridelenie funkcií, ale aj modely decentralizačnej reformy, ktoré sa môžu zaviesť. Napríklad dvojkrokový systém regionálneho vyrovnávania sa môže zaviesť v rámci súčasného rozdrobeného systému, zatiaľ čo v rámci zlúčeného modelu je potrebná menšia kompenzácia pre väčšie, finančne silnejšie obce.

Tabuľka 14: Možnosti financovania podľa územnosprávnych modelov

Možnosti financovania	*Územnosprávne modely*					
	a) súčasný dvojúrovňový systém samospráv	*b) spolupráca medzi obcami*	*c) zlúčené veľké obce*	*d) regionálne samosprávy*	*e) kraj Bratislava mesto*	
					nižšia úroveň	*vyššia úroveň*
(i) zlepšenie zdaňovania nehnuteľností v obciach	x	x	x		x	
(ii) zachytenie hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťou	x	x	x	x	x	x
(iii) daň z motorových	x	x	x	x		x
(iv) daň z hodnoty podnikania				x		x
(v) podiel DPFO daňovníkov podľa bydliska		x	x	x	x	x
(vi) vyrovnávanie príjmov na základe DPFO podľa počtu obyvateľov		x	x	x	x	x
(vii) dvojkrokové vyrovnávanie podľa regiónov	x	x	x			

Vypracovanie konkrétnych metód finančnej nezávislosti na základe príjmov si vyžaduje ďalšie prípravy a plánovanie. Konkrétny návrh politiky príjmov bude *iteračným procesom* prostredníctvom simulácií a hodnotenia vplyvu rôznych techník. Na začiatok sú tu uvedené diskutované odporúčania zoskupené podľa nasledujúcich možností reformy decentralizácie:

a) opatrenia *v rámci súčasného systému* s malými obcami;
b) možnosti príjmov na financovanie modelu *spolupráce medzi obcami*;
c) nové metódy financovania *zlúčených veľkých obcí*;
d) zvýšenie zodpovednosti *regionálnych samospráv* prostredníctvom nových mechanizmov financovania;
e) zmeny vo financovaní kraja Bratislava mesto.

a) Súčasný systém fragmentovaného dvojúrovňového modelu

Súčasný systém samospráv prvej úrovne možno zefektívniť zvýšením príjmov obcí z vlastných zdrojov. Vyššie miestne príjmy a väčšia príjmová autonómia zvýšia zodpovednosť obcí voči daňovníkom, predovšetkým občanom. V rozdrobenej územnej štruktúre samospráv by sa vyššie príjmy obcí mali podporiť účinnejšími metódami finančného vyrovnávania. Navrhované konkrétne zmeny sú tieto:

(i) prijatie aktualizovaného súboru *obecných daní z nehnuteľností* podľa vyššie uvedených odporúčaní na zvýšenie štandardnej sadzby dane, čím by sa automaticky stanovila vyššia referenčná hodnota a otvorila by sa možnosť vyberať vyššie sadzby.

Ďalšie zahrnutie kvality nehnuteľností do vymerania základu dane (hodnoty) presunie niektoré zdaňované jednotky do vyšších pásiem, kde sa vyberie viac daní.

Očakávané vyššie príjmy z dane z nehnuteľností spôsobia, že obce budú mať väčší záujem investovať do správy miestnych daní. Informatizácia a spoločné daňové úrady povedú k efektívnejšiemu výberu daní.

(ii) podpora využívania *mechanizmov zachytávania hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťami* ponúkne nové možnosti príjmov pre obce všetkých veľkostí. Vo väčších obciach a mestách je však viac investícií obcí a tam budú mechanizmy zachytávania hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťami prinášať viac príjmov. V rámci súčasného územnosprávneho modelu sú možnosti identifikácie týchto externých zdrojov obmedzenejšie.

(iii) presmerovanie *dane z motorových vozidiel* do rozpočtov obcí bude mať niekoľko výhod. Nielenže sa zvýši základňa miestnych príjmov, ale ponúkne sa aj nový finančný regulačný nástroj na zlepšenie kvality životného prostredia a zmiernenie dôsledkov klimatických zmien. Ide o miestnu environmentálnu daň, ktorá je priamo spojená s úlohami a povinnosťami obcí.

(iv) nové možnosti príjmov z vlastných zdrojov ešte viac diferencujú finančnú situáciu malých obcí. Preto by malo byť prideľovanie grantov lepšie cielené prostredníctvom navrhovaného *dvojkrokového regionálneho vyrovnávacieho mechanizmu*.

b) Model založený na spolupráci

Komplexný model spolupráce obcí si bude vyžadovať pravidlá spoločného rozhodovania pri získavaní príjmov z vlastných zdrojov (dane, stanovenie poplatkov) a postupy pre vnútorné prideľovanie finančných prostriedkov. Príjmy z vlastných zdrojov a dohody o rozdeľovaní daní v týchto väčších samosprávnych celkoch sú tieto:

(i) spolupracujúce obce budú mať väčší prospech z odporúčaných *daní z nehnuteľností obcí*. Zvýšenie štandardnej sadzby dane automaticky rozšíri škálu daňových sadzieb a otvorí možnosť vyberať vyššie sadzby. Ďalšie zahrnutie kvality nehnuteľností do vymerania základu dane presunie niektoré zdaňované jednotky do vyšších pásiem, kde sa vyberie viac daní. Očakávané vyššie príjmy z dane z nehnuteľností spôsobia, že obce budú mať väčší záujem investovať do správy miestnych daní. Správa daní je vo väčších spolupracujúcich obciach zvyčajne efektívnejšia. Spoločné daňové úrady môžu zdieľať administratívne úlohy spojené s výberom a vymáhaním daní, zlúčené databázy a súpisy môžu poskytovať porovnateľnejšie informácie o daňovom základe a rutinné úlohy informovania daňovníkov, t. j. rozosielanie zásielok, možno vo väčšom množstve ľahko zadať externým dodávateľom.

(ii) spolupráca medzi obcami neponúka výrazne vyššie príjmy prostredníctvom *mechanizmov zachytávania hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťou*. Môže však vytvoriť viac investičných príležitostí vo väčších obciach a spolupráca môže pomôcť zdieľať metódy zachytávania hodnoty medzi partnerskými obcami. Väčšie územné celky majú väčšie obecné kapitálové investície s väčšími možnosťami prilákať cudzie zdroje.

(iii) presmerovanie *dane z motorových vozidiel* do rozpočtov obcí má výhody v rámci všetkých foriem administratívnych reforiem. Nielenže zvýši základňu miestnych príjmov, ale ponúkne aj nový finančný regulačný nástroj na zlepšenie kvality životného prostredia a zmiernenie dôsledkov klimatických zmien. Ide o miestnu environmentálnu daň, ktorá je priamo spojená s úlohami a povinnosťami obcí.

(iv) *rozdeľovanie daní podľa pôvodu* prinesie bohatším členským obciam nové príjmy. Mechanizmy vyrovnávania vnútorných príjmov spolupracujúcich obcí budú cielenejšie a znížia potrebu celoštátnych finančných kompenzácií pre obce s nižšími podielovými príjmami.

(v) stále však bude potrebné mať *systém vyrovnávania príjmov* a navrhovaný *dvojkrokový regionálny vyrovnávací mechanizmus.*

c) Zlúčený model s veľkými obcami

Samosprávy s väčšou príjmovou základňou a zložitejším ekonomickým zázemím sa môžu viac spoliehať na príjmy z vlastných zdrojov. Zlúčenie zvýši najmä fiškálnu autonómiu obcí prostredníctvom týchto konkrétnych príjmov:

(i) väčšie obce budú mať z odporúčaných zmien *obecných daní z nehnuteľností* väčší prospech: vyššia štandardná sadzba dane automaticky rozšíri škálu daňových sadzieb a otvorí možnosť vyberať vyššie sadzby. Ďalšie zahrnutie kvality nehnuteľností do vymerania základu dane presunie niektoré zdaňované jednotky do vyšších pásiem, kde sa vyberie viac daní. Očakávané vyššie príjmy z dane z nehnuteľností spôsobia, že obce budú viac naklonené investovaniu do modernizácie správy miestnych daní. Podobne ako pri modeli založenom na spolupráci bude správa daní efektívnejšia vo väčších zlúčených obciach. Daňový úrad môže riadiť administratívne úlohy spojené s výberom a vymáhaním daní s nižšími nákladmi, zlúčené databázy a súpisy poskytnú porovnateľnejšie informácie o daňovom základe, rutinné úlohy informovania daňovníkov, t. j. rozosielanie zásielok, možno vo väčšom množstve ľahko zadať externým dodávateľom.

(ii) väčšie obce s väčšími investičnými príležitosťami ponúkajú viac príjmov prostredníctvom *mechanizmov zachytávania hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťou.* Rozvinutejšia je aj administratívna kapacita obcí na navrhovanie systémov zachytávania hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťou.

(iii) presmerovanie *dane z motorových vozidiel* do rozpočtov obcí má výhody v rámci všetkých foriem administratívnych reforiem. Nielenže zvýši základňu miestnych príjmov, ale ponúkne aj nový finančný regulačný nástroj na zlepšenie kvality životného prostredia a zmiernenie dôsledkov klimatických zmien. Ide o miestnu environmentálnu daň, ktorá je priamo spojená s úlohami a povinnosťami obcí.

(iv) *rozdeľovanie daní podľa pôvodu* prinesie bohatším členským obciam nové príjmy. V zlúčených obciach možno zaviesť aj sofistikovanejšiu metódu rozdeľovania, ktorá spočíva vo vyberaní daňovej prirážky zo základu štátnej DPFO.

(v) vyšší daňový základ zníži potrebu vyrovnávania príjmov v rámci celej krajiny. Stále sa však môže použiť navrhovaný *dvojkrokový regionálny vyrovnávací mechanizmus.*

d) Efektívnejšie regionálne samosprávy

Niektoré z navrhovaných metód na zlepšenie finančnej nezávislosti obcí možno zaviesť aj pre regionálne samosprávy:

(i) väčšie subjekty s väčšími investičnými príležitosťami ponúkajú nové možnosti získavania príjmov prostredníctvom *mechanizmov zachytávania hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťou.* Aj administratívna kapacita krajov na navrhovanie systémov zachytávania hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťami je rozvinutejšia ako v prípade obcí.

(ii) *daň z motorových vozidiel* by sa mohla alternatívne presmerovať na regionálne samosprávy. V závislosti od rozdelenia zodpovednosti za údržbu ciest a dopravu by sa mala zvýšiť základňa príjmov regiónov. Ďalším argumentom v prospech regionálnej dane z motorových vozidiel je, že prispieva k ochrane životného prostredia.

(iii) *Daň z hodnoty podnikania* sa zvyčajne používa pre veľké miestne subjekty, ako sú regionálne samosprávy. Ich ekonomická základňa je vyváženejšia a regionálna správa má účinné nástroje na zlepšenie podnikateľského prostredia na svojom území;

(iv) VÚC tiež môžu mať prínos z *rozdeľovania dane na základe pôvodu*. Je možné zaviesť aj sofistikovanejšiu metódu rozdeľovania, ktorá spočíva vo vyberaní regionálnej daňovej prirážky zo základu štátnej DPFO.

e) Kraj Bratislava mesto

(i) obce nového mestského kraja budú výrazne profitovať z navrhovaných zmien v *zdaňovaní nehnuteľností* (prechod na zdaňovanie na základe hodnoty, zvýšenie nižších sadzieb dane, efektívna spoločná správa daní). Súčasné pravidlá vnútorného rozdeľovania príjmov by sa však mali prispôsobiť revidovanému prideleniu úloh a zodpovedností.

(ii) *mechanizmy zachytávania hodnoty súvisiacej s nehnuteľnosťou* ponúknu najmä rozšírené možnosti príjmov obcí v kraji hlavné mesto Bratislava. V závislosti od investičných možností môžu obe úrovne samosprávy (kraj mesto a mestské časti, obce) získavať tieto príjmy samostatne alebo spoločne.

(iii) Kraj Hlavné mesto bude profitovať z *novej dane z motorových vozidiel* z dôvodu vysokej koncentrácie osobných automobilov v meste. Rozdelenie dane z motorových vozidiel medzi kraj mesto a obce, mestské časti by malo sledovať predovšetkým pridelenie úloh v oblasti údržby ciest.

(iv) *Daň z hodnoty podnikania* je dôležitým regionálnym zdrojom príjmov. V kraji Bratislava mesto by sa mohla znížiť z dôvodu potreby celoštátneho vyrovnávania. BVT by sa mala deliť medzi samosprávy vyššej úrovne a samosprávy obcí/mestských častí.

(v) navrhované *rozdeľovanie DPFO na základe pôvodu* ďalej zvýši koncentráciu príjmov v Bratislavskom kraji, ktoré budú predmetom vyrovnávania príjmov. Kraj Bratislava mesto bude v rámci štátu čistým prispievateľom a mali by sa navrhnúť aj nové pravidlá vnútorného rozdeľovania.

Odkazy

Allio, L. (2022): Policy advice on the competences, powers, finances and the coordinating role of the regional self-governments in Slovakia. CEGG, Rada Európy. Projekt Európskej únie - Rady Európy „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku - II. fáza“

Bird, R. (2014): A Better Local Business Tax: The BVT. Institute on Municipal Finance & Governance Papers No. 18, University of Toronto

Boex, J.-Williamson, T.-Yilmaz, S. (2021): Decentralization, Multi-Level Governance and Intergovernmental Relations: A Primer. Local Public Sector Alliance, The World Bank, Washington, DC

Blöchliger, H.-Petzold, O. (2009): Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation. OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, (COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10)

CEMR (2022): https://www.localfinances-cemr.eu/index.html

Európska komisia (2022): Slovakia Country Report, Brussels SWD(2022) 627 final

Farvacque-Vitkovic, C. – Kopanyi, M. (Editors) (2014): Municipal Finances. The World Bank, Washington, DC

Gnap, J. – Konecny, V. (2015): Motor vehicle taxation in the Slovak republic and its impacts in the context of fiscal decentralization. Elsevier, Procedia Economics and Finance 34 (2015) 344 – 351

Ionita, S. (2021): Policy advice on the improvement of the structure and competences of local governments in Slovakia. CEGG, Rada Európy. Projekt Európskej únie - Rady Európy „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku“

Kascak, O. (2021): The institutional conditions of adapting to future challenges in the Slovak education system. EDUC Working Paper No. 2, CPS-CEU, Budapest

Koutalakis, Ch (2021): Peer review on territorial consolidation in Slovakia. CEGG, Rada Európy. Projekt Európskej únie - Rady Európy „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku“

Lee, H.-Athar, S.-Steffensen, J.-White, R.-Mahgoub, A. (2022): Performance based fiscal transfers for urban local governments. The World Bank, Washington, DC

MF (2021): Economic report of municipalities and HTUs in 2021 (*Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov za rok 2021*), Ministerstvo financií

Nemec, J. (2018): Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?). NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. XI, No. 1, Summer

Nižňanský, V. – Valentovič, M. (2002): Financovanie samospráv VÚC od roku 2004, MESA10, Bratislava

NKÚ (2022): Stanovisko Najvyššieho kontrolného úradu SR k návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2023 www.nku.gov.sk

OECD (2021) Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/201c75b6-en.

OECD (2022): Tax autonomy survey: Methodological guide. OECD Fiscal Federalism Network Orlando,

M. (2022): Policy Advice on the status of the Capital City Bratislava and the City Košice.
Rada Európy, CEGG-MESA10. Projekt Európskej únie - Rady Európy „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku - II. fáza“

Pereira, A.T.-Verbeek,L (2016): Local and regional democracy in the Slovak Republic. CLRA Monitoring Report, CG30(2016)09-final

Santiago, P., *et al*. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Slovak Republic 2015*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264247567-en

SNGWOFI (2019): Country Profiles, 2019, Word Observatory on Subnational Government Finance and Investment, OECD-UCLG

Sud, I.-Yilmaz ,S. (2013): Institutions and Politics of Metropolitan Management. *in:* Bahl, R.- Linn, J.- Wetzel, D. (Editors): Financing metropolitan governments in developing countries. Lincoln Institute of Land Policy

Swianiewicz, P. (2021): Strategy to strengthen local governance in Slovakia. CEGG, Rada Európy. Projekt Európskej únie - Rady Európy „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku“

Tomečko, O. (2021) Správa o stave verejnej správy za rok 2020 (*Report on the state of public administration for 2020*) Inštitút správnych a bezpečnostných analýz, Ministerstvo vnútra, Bratislava

Trutkowski, C. (2022): Policy advice on strengthening the Status of Cities and Municipalities in Slovakia. Peer Review Report. Projekt Európskej únie - Rady Európy „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku - II. fáza“

UNCDF (2009): Performance-based grant system

Walters, L. (2016): Leveraging Land: Land-based Finance for Local Governments A Reader. UN Habitat-GLTN

World Economic Forum (2022): Rethinking City Revenue and Finance. Global Future Council on Cities of Tomorrow, Future of Cities Reports

ZMOS (2021): Nový komunálny manažment. OP Efektívna verejná správa. Bratislava.

ZMOS (2022): Miestne dane a poplatky ako nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí, Bratislava

Databázy a zdroje informácií

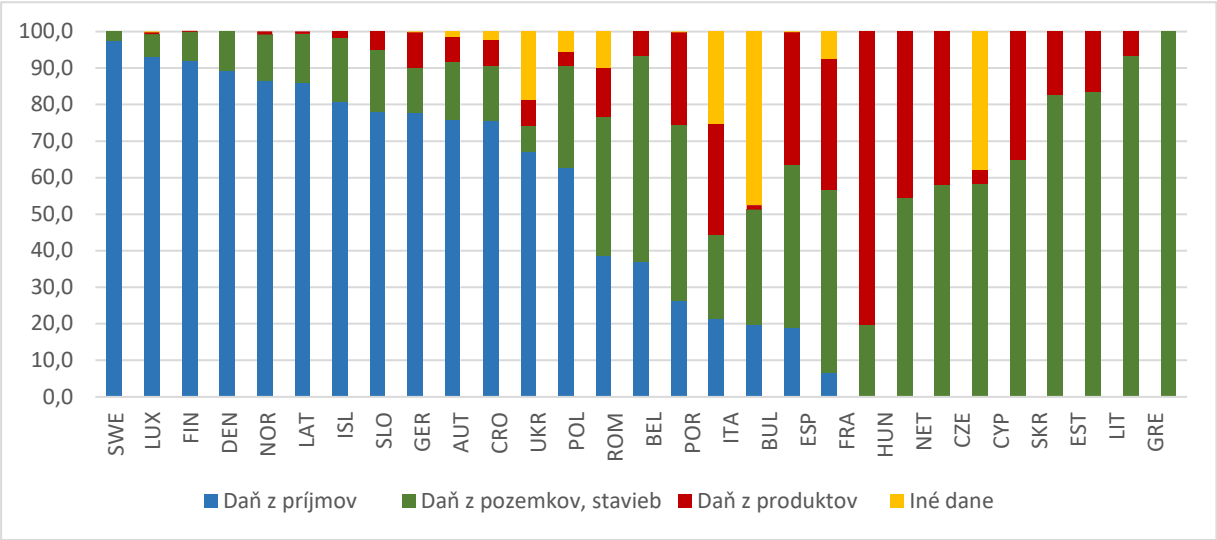
Združenie samosprávnych krajov DATAcube
Eurostat
Ministerstvo financií
Databáza fiškálnej decentralizácie OECD
Štatistický úrad, Regionálna databáza

Prílohy

Príloha 1. Dobré miestne dane

1. Cieľom miestnych daní je prepojiť služby a iné výhody, ktoré sa poskytujú, s miestnymi platbami vo forme príjmov obcí. Dobrý systém vlastných miestnych príjmov tak zvyšuje zodpovednosť, keďže vedenie obce čelí dôsledkom svojich rozhodnutí o príjmoch a prioritách a výkonnosti služieb. Finančná zodpovednosť funguje najlepšie, keď sú základňa príjmov, sadzba a najlepšie aj výnimky definované na miestnej úrovni zvyčajne v rámci národne stanoveného právneho rámca.
2. Dobrý príjem z vlastných zdrojov obce je významný svojou výškou, má širokú základňu a jeho správa nie je nákladná (napr. nie je hnuteľný, ako napr. nehnuteľnosti). Mal by byť zosúladený so zmenami v ekonomike, t. j. základ dane sleduje zmeny v hospodárskom vývoji (napr. príjmy). Táto požiadavka na vzostupný trend by mala byť vyvážená podmienkou relatívnej stability (napr. odvod z obratu podniku namiesto nestáleho zisku).
3. Dobrý príjem z vlastného zdroja by mal byť prijateľný pre miestnu spoločnosť, preto sú dôležité tradície a kultúra zdaňovania. V Európe existujú dva základné prístupy: (i) krajiny primárne s daňami z nehnuteľností, ako napríklad v anglosaských krajinách a vo Francúzsku; (ii) modely založené na dani z príjmov v Škandinávii a Nemecku. Miestne dane nie vždy vyberajú obce, efektívnejšie môže fungovať štátna daňová správa. Miestne stimuly na efektívnejší výber sú však zvyčajne vyššie.
4. Spomedzi rôznych daní, ktoré spĺňajú väčšinu týchto kritérií, sú široko využívané komunálne dane vyberané z nehnuteľností, niektorých komodít, hodnoty podnikania a príjmov fyzických osôb. Ostatné dane, ako napr.
   daň z príjmu právnických osôb, daň z pridanej hodnoty, dane z prírodných zdrojov nie sú preferovanými možnosťami, hoci
   niektoré z nich by mohli byť predmetom rozdelenia daní medzi štátne, regionálne alebo nižšie úrovne verejnej správy.
5. Miestne zdaňovanie nehnuteľností je široko využívané najmä z dôvodu nemobilného základu dane, relatívnej stability daňových príjmov a toho, že základ dane je dobre prepojený s výkonom miestnych služieb. Zdanenie založené na hodnote spôsobuje, že dane z nehnuteľností sú progresívnejšie. Náklady na správu daní by sa mohli optimalizovať pomocou rôznych náhradných ukazovateľov hodnoty nehnuteľností a použitím pásmového systému oceňovania nehnuteľností. Spomedzi komodít sa ako príjmy obcí vo veľkej miere využívajú miestne spotrebované výrobky a daň z motorových vozidiel. Ide o ľahko lokalizovateľné a vyberateľné príjmy, ktoré sú zároveň spojené s funkciami obce, ako je ochrana životného prostredia, údržba ciest v prípade dane z motorových vozidiel.
6. Daň z hodnoty podnikania funguje ako všeobecne prospešná daň, ktorú platia spoločnosti za používanie miestnej infraštruktúry. Miestne daňové zaťaženie možno exportovať, keďže výrobky sa zvyčajne predávajú mimo
   hraníc obce. Ak ju vyberajú regionálne samosprávy, rozdiely v daňovom základe sa môžu vyrovnávať vo väčších územných celkoch. Daň z príjmov fyzických osôb je zvyčajne celoštátnou daňou, ale
   môže sa rozdeľovať medzi samosprávy prostredníctvom príplatkového mechanizmu (t. j. na celoštátnu daň alebo základ dane sa vyberá sadzba pre obce).
7. Okrem týchto technických požiadaviek dobrého miestneho zdaňovania by sa mali zohľadniť aj ďalšie podmienky. Na to, ktoré dane budú na miestnej úrovni najlepšie fungovať, má vplyv aj širšie hospodárske a sociálne prostredie. Na Slovensku s rôznorodou urbanistickou štruktúrou by okrem daní od občanov a z nehnuteľností mohli dane z hmotného aj hnuteľného majetku, ako sú motorové vozidlá, plus miestne dane z podnikania, vytvoriť zdravú príjmovú základňu pre obce.
8. V transformujúcom sa hospodárskom prostredí by nové miestne dane nemali neúmerne zvyšovať finančné zaťaženie súkromného sektora. Takže aj pri decentralizácii príjmov platia podniky viac za miestne poskytované verejné služby, mení sa pomer centrálnych a miestnych verejných služieb a viac funkcií sa riadi na miestnej úrovni. Ďalším spôsobom minimalizácie finančného zaťaženia je možnosť odpočítania obecnej dane z podnikania od celoštátne platených daní (alebo aspoň od základu dane).

Zloženie daní miestnych samospráv v krajinách EÚ



Príloha 2. Typy poplatkov za motorové vozidlá

(daň z vlastníctva osobných automobilov)			
Štát	*Základ*	*Výpočet poplatku*	*Poznámka*
Výkon a objem motora			
Rakúsko	Výkon motora (kW na základe vzorca), 3 kategórie podľa veku Hmotnosť pre nákladné vozidlá	osobný automobil: 0,62-0,75 EUR za kW 1,55 EUR/t-1,9 EUR/t	Sú stanovené min. a/alebo max. sadzby automobily s nulovými emisiami sa nezdaňujú
Maďarsko	Objem (kW) diferencované podľa veku; (hmotnosť pre nákladné vozidlá)	0,3-0,8 EUR/kW (nižšie pre starší osobný automobil)	Predtým obecný príjem nedávno úplne presunuté do štátneho rozpočtu
Slovensko	Objem motora (cm3)	EUR podľa cm3	Iba úžitkové vozidlá, osobné automobily
Hmotnosť v kombinácii s emisiami			
Holandsko	Hmotnosť, typ paliva, emisie CO2	diferencované podľa provincií	Oslobodenie pre autá bez emisií CO2, hybridné autá platia daň z hmotnosti, príplatok za naftu
Emisie			
Dánsko	emisie: množstvo CO2/km daň z hmotnosti (6 kategórií)	Daň ekologického vlastníka (1:35) daň z hmotnosti 1,1-4,2 DKK	Dodatočná vyrovnávacia daň na dieselové vozidlá
Nemecko	Emisie CO2 a objem valcov	2-4 EUR podľa kategórií CO2; 2 EUR/100cm3	Diferencované sadzby podľa veku

Zdroj: ACEA tax guide, 2022

Príloha 3. Miestna daň z podnikania vo vybraných krajinách

Predmet zdanenia	*Základ dane*	*Sadzba dane, úľavy*
Nemecko: ***Daň z príjmov zo živnosti (Gewerbesteuer)***		
Všetky obchodné spoločnosti	Zdaniteľný zisk podniku (po odpočtoch)	3,5 % zdaniteľného zisku s multiplikátormi pre obce (najmenej 2, bez hornej hranice)
Francúzsko: ***Územný hospodársky príspevok (CET)***		
Dvojzložková daň	Majetok a pridaná hodnota	Daňová úľava pre CET nad 3 % pridanej hodnoty
Zložka 1: Príspevok spoločností na pozemky (CFE)		
Spoločnosti	Hodnota prenájmu majetku	Zníženie o 30 % pre priemyselné závody; diferencované sadzby pre mestá až do 1,3 % v najvyššom pásme
Zložka 2: Príspevok spoločností na pridanú hodnotu (CVAE)		
Priznáva podnik s obratom nad 152 500 EUR	Pridaná hodnota	Progresívna sadzba pre obrat viac ako 500 000 EUR (do 1,5%)
Taliansko: ***Daň z regionálnej produkcie (IRAP)***		
Obchodné a výrobné spoločnosti. Rozdielne pravidlá pre banky, finančné inštitúcie.	Čistý príjem pred zdanením. Základ dane sa rozdeľuje podľa mzdových nákladov.	3,9% po odpočítaní mzdových nákladov, úrokov a nedobytných pohľadávok. Regióny môžu sadzbu upraviť o +0,92 %.
Maďarsko: ***Miestna daň z podnikania***		
Akákoľvek podnikateľská činnosť v obci	Čistý obrat po odpočítaní nákladov na nakúpený materiál, služby do výšky klesajúceho stanoveného percenta.	Sadzba dane je 2 % zo základu dane alebo 16 USD/deň pre dočasné podniky. Úľavy na miestnej dani sú len všeobecné, pre všetky podniky